

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

La revocatoria del mandato y otras instituciones jurídicas por las que se produce el cese de las funciones del presidente de la República plasmados en la Constitución del 2008

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado

Autor:

Jorge Miguel Taday Corte

Director:

Julio Teodoro Verdugo Silva

ORCID:  0000-0002-3984-0467

Cuenca, Ecuador

2023-08-22

Resumen

El Presidente de la República en el Estado ecuatoriano es la autoridad de mayor grado jerárquico, es electo por medio del voto popular para un periodo de cuatro años. Sin embargo, dicho periodo puede verse interrumpido a consecuencia de la activación de mecanismos democráticos como la revocatoria del mandato o el juicio político. En Ecuador, la Constitución del 2008 faculta a los ciudadanos, de la posibilidad de cesar del cargo al titular de la función ejecutiva, ya sea por intervención directa a través de la revocatoria del mandato, o por medio de sus representantes con el juicio político. Para que tal efecto se lleve a cabo, se debe seguir con el procedimiento establecido y siempre que la autoridad haya incurrido en las causales. La decisión de separar del cargo al Presidente de la República es de gran trascendencia, por lo que estos mecanismos pueden transformarse en instrumentos de revancha a la contienda electoral generando trabas a la gestión del mandatario o a su vez puede tornarse complicado pretender impulsarlos. En Ecuador, son escasos los procesos de revocatoria o enjuiciamiento político al Presidente de la República y son consecuencia de la rigurosidad de los requisitos y procedimientos establecidos, así como del desconocimiento de la existencia de estos mecanismos democráticos, por lo que el presente trabajo de investigación se enfocará en analizar y comparar dos de los mecanismos por medio de los cuales es posible la separación anticipada del cargo del Presidente de la República.

Palabras clave: Constitución del Ecuador, revocatoria, juicio político, presidente de la República, mecanismo democrático



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

The President of the Republic in the Ecuadorian State is the highest hierarchical authority, he is elected by popular vote for a period of four years. However, this period may be interrupted as a result of the activation of democratic mechanisms such as the revocation of the mandate or impeachment. In Ecuador, the 2008 Constitution empowers citizens with the possibility of dismissing the holder of the executive function, either by direct intervention through the revocation of the mandate, or through their representatives with impeachment. In order for this effect to be carried out, the established procedure must be followed and provided that the authority has incurred in the causes. The decision to remove the President of the Republic from office is of great importance, so these mechanisms can become instruments of revenge for the electoral contest, generating obstacles to the management of the president or, in turn, it can become complicated to try to promote them. In Ecuador, there are few recall processes or political prosecution of the President of the Republic and are a consequence of the strictness of the requirements and established procedures, as well as the ignorance of the existence of these democratic mechanisms, for which the present research work It will focus on analyzing and comparing two of the mechanisms through which the early separation from the position of the President of the Republic is possible.

Keywords: Constitution of Ecuador, recall, impeachment, president of the Republic, democratic mechanism



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Índice de contenido

Resumen	2
Abstract	3
Índice de contenidos	4
Índice de tablas.....	6
Dedicatoria.....	7
Agradecimientos	8
1. Capítulo I.- Marco teórico conceptual	11
1.1. Estado del Arte	11
2. La revocatoria del mandato y el juicio político	13
2.1. La revocatoria del mandato	13
2.1.1. La revocatoria del mandato; Concepto	14
2.1.2. La revocatoria del mandato: La democracia directa	16
2.1.3. La revocatoria del mandato; Ataque a la democracia.....	18
2.1.4. El mandato programático como base de la revocatoria del mandato	19
2.1.5. Impedimentos a la aplicación de la revocatoria del mandato	19
2.2. El juicio político.....	21
2.2.1. El juicio político; Conceptos.....	22
2.2.2. El juicio político y la democracia representativa	23
2.2.3. El juicio político; Ataque a la democracia	24
2.2.4. Impedimentos a la aplicación del juicio político	27
3. Capítulo II.- La revocatoria del mandato y el juicio político: Análisis normativo.....	28
3.1. La revocatoria del mandato y el juicio político en la Constitución de 1998	28
3.2. La revocatoria del mandato y el juicio político en la Constitución del 2008	32
3.3. La revocatoria del mandato y el juicio político; en el ordenamiento interno del Estado ecuatoriano	46
3.3.1. Ley Orgánica de Participación Ciudadana	46
3.3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa	50
4. Capítulo III.- Aplicación del procedimiento en Ecuador	52

4.1. La revocatoria del mandato y el juicio político a Guillermo Lasso	52
4.1.1. La revocatoria del mandato a Guillermo Lasso, aplicación del procedimiento....	
53	
4.1.2. El juicio político a Guillermo Lasso, aplicación del procedimiento.....	55
4.2. Pros y contras en la aplicación de la revocatoria del mandato y juicio político	60
Conclusiones	66
Recomendaciones	68
Referencias.....	69

Índice de tablas

Tabla 1	37
Revocatoria del mandato; diferencias	37
Tabla 2	39
Revocatoria del mandato; semejanzas	39
Tabla 3	44
Juicio político; diferencias	44
Tabla 4	45
Juicio político; semejanzas	45
Tabla 5	62
Revocatoria del mandato; pros y contras	62
Tabla 6	64
Juicio político; pros y contras.....	64

Dedicatoria

A mí mismo, por el esfuerzo, dedicación y trabajo de cada día.

A mi amada madre Margarita

Por su apoyo incondicional y sabiduría, por ser mi guía durante esta larga travesía educativa, por todas las enseñanzas que me ha brindado, por no dejar que me rinda nunca, por estar conmigo en cada etapa de mi vida, por ser mi mayor inspiración y motor de mi vida.

A mis hermanos; Jose, Miriam, Edwin, Lourdes, Maricela y Angel

Por todo el apoyo brindado durante toda mi carrera estudiantil, por ser fuente de inspiración y por enseñarme que en familia todo es posible a pesar de los obstáculos.

A mi amada Mily

Por la paciencia, el amor sincero y el cariño que me ha brindado, por ser un pilar en mi vida y por la sabiduría de sus palabras para nunca rendirme. Mi futura esposa.

A mis amigos; Paz, Sami, Andres, Jhonatan y Paul

Por su amistad y apoyo conjunto a lo largo de esta etapa de mi vida.

Dedico este trabajo a todos aquellos que confían en mí y en todo lo que voy a lograr, a quienes me siguen o seguirán mis pasos. Todo es posible.

¡Éxitos siempre!

Jorge Miguel Taday Corte

Agradecimientos

A mi madre, hermanos y demás familiares, por todo el apoyo incondicional.

A la Universidad de Cuenca, por la oportunidad de formarme como profesional.

Al Dr. Teodoro Verdugo, por la paciencia, guía y apoyo durante este trabajo de investigación.

A los Dres. Milton Zuñiga y Cristian Arias, por la confianza y las enseñanzas brindadas.

A mis amigos, por todas las travesías durante nuestra etapa universitaria.

A mí mismo, por nunca rendirme y esforzarme siempre.

A todas las personas que he conocido durante este transcurso y con cuyos consejos me permitieron continuar y nunca rendirme.

Jorge Miguel Taday Corte

Introducción

El Presidente de la República es la más alta autoridad del Estado ecuatoriano, es el mandatario que el pueblo, haciendo uso de su derecho al sufragio, ha elegido en las urnas para que ejerza la representación del Estado y demás funciones a él encomendadas, las cuales se hallan establecidas en la Constitución. Si bien es cierto, esta autoridad cesa de sus funciones una vez que ha cumplido el plazo para el cual a sido electo, no es la única manera en la que el titular del ejecutivo podría cesar de sus funciones, ya que la misma Constitución, prevé otras instituciones jurídicas por las cuales puede ser separado del cargo, siendo estas entre otras, la revocatoria del mandato y el juicio político.

Lo ideal es que en derecho las cosas se deshacen como se hacen, es por ello que si en el pueblo se encuentra el poder para nombrar a sus representantes, como en el caso del Presidente de la República, tienen la misma potestad para apartarlos del cargo a través de la institución de la revocatoria del mandato, siempre que se cumplan los parámetros pre establecidos en la norma normarum. El juicio político es otra de las instituciones mediante la cual se puede separar al Presidente de la República de su cargo y este a diferencia del anterior es una potestad que no recae en el electorado, sino en la Asamblea Nacional, quienes a su vez, han sido elegidos mediante el voto popular, por lo que son los representantes directos del pueblo y al ejercer esta potestad, lo realizan en nombre de sus electores, por lo que de forma indirecta están cumpliendo la voluntad del pueblo.

Como se ha mencionado la revocatoria del mandato y el juicio político son instituciones establecidas en la Constitución del 2008, por intermedio de las cuales es posible que se produzca la separación del cargo del Presidente de la República, sin embargo, no es común que en la cotidianidad se haga realidad el uso de estos instrumentos jurídicos, pese a que la gran mayoría de los ciudadanos, al poco tiempo de elegir a sus mandatarios, no encuentran muy satisfactoria su gestión en el cargo, por lo que, gran parte de su administración tienden a tener un grado muy bajo de aceptación popular, como era el caso del expresidente de la República Lenin Moreno, e incluso del actual presidente Guillermo Lasso.

Entonces, el desuso de estos mecanismos es evidente, será acaso por el desconocimiento de las mismas, o quizás por el complejo procedimiento para acceder a estas. En el caso de la revocatoria del mandato, la Constitución prevé que se debe reunir cierto porcentaje para que exista el respaldo suficiente para iniciar el trámite. En el juicio político en cambio, al tener la facultad un cuerpo colegiado, cuyo número es más reducido, posiblemente el inicio

de su tramitación sea más accesible, pero esto no garantiza que se lleve a cabo su cometido, el cual sería de separar del cargo al Presidente de la República.

Allí recae la importancia de realizar un análisis comparativo de estas instituciones, de manera que nos permita identificar sus causales, los requisitos y procedimientos que el constituyente ha considerado pertinente para cada uno, así como cuáles son sus pros y contras, que permitirían a la ciudadanía cumplir con su objetivo, y cuál de ellas es la más eficaz al momento de que el mandatario incumpla con sus obligaciones y el electorado decida que ya no es el adecuado para continuar en el cargo.

Por lo expuesto, a través del presente trabajo de investigación se pretende realizar un análisis doctrinario, jurídico comparativo de la revocatoria del mandato y el juicio político, como mecanismo por los cuales se produce el cese de funciones del Presidente de la República y consecuentemente su separación de la administración pública. Ello en conjunto con los siguientes objetivos específicos: Identificar en la doctrina los mecanismos democráticos de la revocatoria del mandato y el juicio político; Analizar las normas jurídicas respecto al juicio político y la revocatoria del mandato, como mecanismos por medio del cual se produce el cese de funciones del Presidente de la República, establecidos en la Constitución de 1998 y la Constitución del 2008 del Estado ecuatoriano; Comparar el trámite mediante el cual se hace efectivo los mecanismos democráticos de la revocatoria del mandato y juicio político, mediante la aplicación del procedimiento al actual presidente Guillermo Lasso.

En virtud de ello y con la aplicación de la metodología analítica, se establecerá como se halla concebido en el Estado ecuatoriano, los mecanismos democráticos de la revocatoria del mandato y el juicio político, enfocados al presidente de la República, de conformidad con lo planteado por el constituyente del año 2008. En primer lugar, se abordará dichos mecanismos por medio de la doctrina, para posteriormente hacer un repaso de las dos últimas constituciones del Ecuador y demás leyes en torno al tema, para finalizar con una comparación de los procesos aplicables al actual presidente de la República. Con ello podremos realizar las conclusiones producto de la investigación.

1. Capítulo I.- Marco teórico conceptual

1.1. Estado del Arte

En el amplio mundo de la ciencia jurídica creer que todo ya se ha investigado, es algo errado, ya que por su naturaleza misma, es una rama con un sinnúmero de respuestas para cada problema que en él se halla, los trabajos anteriores nos sirven de guía y permiten que a través del conocimiento acumulado por otras generaciones, nos sea más factible el camino a seguir en nuestra investigación, la cual dentro del presente trabajo tratará acerca de la revocatoria del mandato y el juicio político como mecanismos para cesar del cargo al Presidente de la República, con ello en mente se pretende realizar un análisis doctrinario, jurídico comparativo de la revocatoria del mandato y el juicio político en Ecuador, para lograrlo debemos identificar en la doctrina los mecanismos democráticos de la revocatoria del mandato y el juicio político, para luego analizar las normas jurídicas respecto al juicio político y la revocatoria del mandato, en las constituciones de 1998 y 2008 del Estado ecuatoriano; para finalmente comparar la aplicación del procedimiento al actual presidente Guillermo Lasso.

Son escasos los estudios académicos que revisan simultáneamente diferentes mecanismos democráticos por el cual cesa las funciones el presidente, no obstante el análisis de cada uno de forma independiente, podemos encontrarlos en trabajos como el de Arévalo (2022) en su artículo realiza un análisis sobre la revocatoria del mandato, claro que sin realizar énfasis en algún sujeto pasivo en específico, además, de forma cuantitativa realiza una base de datos en la cual identifica diferentes procesos de revocatoria realizados en Ecuador, en donde pone de manifiesto que los cargos de alcaldes y concejales son los principalmente afectados por iniciativas de revocatoria de mandato, dentro de los últimos veinte años.

Por otra parte, Olmos (2019) en su trabajo de titulación efectúa un análisis acerca de la revocatoria del mandato como derecho constitucional y su característica de ser un mecanismo de democracia directa, así como su desarrollo en las dos últimas constituciones ecuatorianas. En virtud de ello, el autor concluye que el proceso revocatorio nace una vez que la autoridad ha perdido la confianza y legitimidad de quién los ha elegido, toda vez que este instrumento se ejerce de forma directa por el electorado. Dicho trabajo investigó al proceso revocatorio aplicado de forma general, más no limita a determinados funcionarios, ni realiza comparaciones con otros mecanismos democráticos.

De igual forma, Campoverde (2012) en su trabajo de maestría realiza una limitada reflexión sobre la revocatoria del mandato y el juicio político como mecanismos democráticos

establecidos en la actual Constitución, los cuales en conjunto con otros instrumentos permiten a las personas intervenir en la vida del Estado. Si bien el autor realiza una investigación sobre distintos mecanismos democráticos, en ordenamientos jurídicos internos y externos, lo hace de forma general y no limita su estudio a uno en específico, por lo que no enfatiza respecto a procedimientos, causales o los sujetos pasivos en que dichos mecanismos democráticos recaería. De la misma manera podemos concluir con el trabajo realizado por Segarra y Vázquez (2011) en cuya investigación también efectúan el estudio de varios mecanismos democráticos, sin hacer énfasis en alguno en específico.

Un estudio más enfocado en el caso ecuatoriano, es el que ofrece Vanegas (2016) quien en su trabajo de titulación efectúa un análisis acerca de los requisitos y procedimiento para llevar a cabo la revocatoria del mandato establecido en la Constitución del 2008, aplicado a todos los dignatarios de elección popular, por lo que, concluye que esta institución está en desuso a causa de impedimentos legales que se plantearon. Si bien el autor realiza un análisis acerca de este mecanismo democrático, no realiza mención a otros instrumentos democráticos que la misma Constitución del 2008 ha planteado.

A diferencia del anterior, Pacheco (2019) en su investigación enfoca su análisis en torno al procedimiento aplicable al juicio político de conformidad con la norma normarum, sin establecer algún sujeto pasivo en específico. Además, efectúa un análisis acerca del rol de fiscalización que tiene la Asamblea Nacional dentro del mecanismo democrático, para concluir que es primordial distinguir el procedimiento de conformidad al sujeto pasivo a quien se le aplique, ya que en el caso de altos funcionarios como el presidente, el proceso es más riguroso. Si bien este mecanismo democrático es importante, también es imperante compararlo con otros de distinta naturaleza. Es por ello que la comparación que se realizará en el presente trabajo de investigación, permitirá identificar cuál es el más efectivo al momento de aplicarse.

Como se evidencia, son pocos los textos que analiza más de un mecanismo democrático, pero lo hacen de forma general, mientras que aquellos autores que sí limitan la investigación a determinado mecanismo, no lo hacen en cuanto a determinados sujetos pasivos por lo que el análisis que plantean los autores es de forma general en torno a todo aquél que pudiese ocurrir en las causales establecidas, ya sea para la revocatoria del mandato o el juicio político, como estos, existen un sinnúmero de trabajos de investigación, como el de Velasco (2020) en cuyo trabajo de maestría realiza un análisis al desarrollo del juicio político de la constitución de 1998 a la del 2008, mediante el estudio de casos de

funcionarios de nivel jerárquico intermedio y cómo se aplicó el procedimiento en cada caso en concreto, en virtud de la Constitución que se hallaba vigente.

Del análisis de diferentes documentos y trabajos de investigación, como los anteriormente mencionados, podemos agruparlos de la siguiente manera;

Primero.- Estudios que de forma general analizan los mecanismos democráticos presentes en diferentes países, realizando un enfoque en Latinoamérica o países parte de ella, donde persiste un modelo democrático de gobierno, a consecuencia del cual se instauran varios instrumentos de democracia directa y representativa (Serrafero y Eberhardt, 2016; Pérez, 2016; Campoverde, 2012; Welp y Serdült, 2011; Lissidini, 2008; García, 2008).

Segundo.- En este caso las investigaciones realizadas centran su análisis de manera general en la revocatoria del mandato, como uno de los mecanismos democráticos mediante el cual cesan del cargo autoridades de elección popular (García, 2008; Welp y Serdült, 2011; Uribe, 2016; Rivera, 2006; Campoverde, 2012).

Tercero.- En este grupo, los autores efectúan su investigación de groso modo, sobre el juicio político, como mecanismo de democracia representativa, que se ejerce por el órgano legislativo en su labor de fiscalización de determinadas autoridades (Welp y Serdült, 2011; Pérez, 2016; Mocoroa, 2018; Cairo, 2013; Campoverde, 2012; Tribe, 2000).

Cuarto.- Los trabajos en este caso, realizan una investigación más focalizada de la revocatoria del mandato en el Estado ecuatoriano, del como se halla configurada en la actual constitución, así como de sus principales características, sin que esté orientado a algún sujeto pasivo en especial (Arévalo, 2022; Olmos, 2019; Vanegas, 2016; Lissidini, 2008; Welp y Serdült, 2011; Rivera, 2006; Campoverde, 2012; Segarra y Vázquez, 2011).

Quinto.- Finalmente, un último grupo, que realiza su investigación en torno al juicio político desde la perspectiva de la Constitución del 2008 del Estado ecuatoriano (Velasco, 2020; Pacheco, 2019; Pérez, 2016; Campoverde, 2012; Segarra y Vázquez, 2011).

Como se evidencia, son inexistentes las investigaciones que realicen una comparación de distintos mecanismos democráticos, desde la perspectiva de la Constitución del 2008 del Estado ecuatoriano y enfocado a un sujeto pasivo en específico, que en el presente trabajo de investigación, será el presidente de la República.

2. La revocatoria del mandato y el juicio político

2.1. La revocatoria del mandato

El Estado ecuatoriano, desde el retorno a la democracia hasta la época en la que nos encontramos, ha mantenido un modelo democrático representativo, según el cual, el pueblo elige a quienes van a representarnos (y son estos quienes toman las decisiones) ya sea a

los legisladores, para la creación de las leyes; o en el poder ejecutivo para gobernar la nación, al Presidente de la República. A este último, el pueblo le dota de facultades necesarias para poder gobernar, le otorga un mandato.

No obstante, en ocasiones la gestión por parte del mandatario causa insatisfacción en sus mandantes, por lo que, se considera necesario terminar de forma anticipada su periodo, es así que la Constitución, prevé un mecanismo de democracia directa que puede hacerlo efectivo, la revocatoria del mandato, la cual permite cesar del cargo a diferentes autoridades de elección popular, dignatarios que pueden ser desde los miembros de los gobiernos autónomos descentralizados de las juntas parroquiales, hasta el titular del poder ejecutivo, el Presidente de la República, institución que será analizada desde diferentes puntos de vista a continuación.

La revocatoria del mandato, es un mecanismo que permite terminar de forma anticipada el periodo para el cual un funcionario de elección popular ha sido electo. Es una institución jurídico-político que de conformidad con el diccionario del Instituto Nacional de Estudios Políticos (2022) permite a un grupo de electores destituir a un funcionario, entendida entonces como aquel llamado que el pueblo hace para que en las urnas se decida sobre la permanencia en el cargo de un funcionario público, a consecuencia de su incorrecta administración, o falsos ofrecimientos durante las campañas electorales.

2.1.1. La revocatoria del mandato; Concepto

Es importante realizar un repaso de algunos conceptos de la institución jurídica de la revocatoria del mandato que recogen algunos doctrinarios.

La revocatoria del mandato, según Jiménez (2001) “es una manifestación popular mediante el sufragio, que permite confirmar o destituir a las autoridades electas” (p.37). Un concepto bastante concreto y que de grosso modo permite entender la finalidad del proceso revocatorio.

Para Uribe (2016) en cambio, la revocatoria del mandato implica cumplir todos los requisitos pre establecidos, de tal forma que el ente correspondiente pueda convocar a los ciudadanos, para que por medio del voto directo y universal se decida si la autoridad tiene que ser removida o puede continuar en su cargo. Sin duda el concepto que se trae a colación realiza de manera general y muy sintetizada el proceso y fin del mecanismo democrático. Los dos conceptos antes mencionados, coinciden y enfatizan la importancia de la revocatoria respecto a que es el ciudadano quien decide sobre la permanencia del funcionario en el cargo.

Tres son los factores a tener en cuenta sobre la revocatoria del mandato; Inicialmente, para promover un proceso de revocatoria de mandato, la insatisfacción por parte de los electores con la gestión de un gobernante, es un requisito primordial para que se inicie el proceso, ya sea por incumplir su plan de trabajo o por implementar medidas que la sociedad rechaza. Esto en conjunto con un grupo de ciudadanos, a los cuales se denomina “el núcleo de la iniciativa” (Choca 2010 citado por Uribe, 2016, p.182), dado que son los encargados de impulsar el proceso. Posteriormente, una vez que se ha iniciado el proceso revocatorio por parte del grupo de ciudadanos antes mencionados, en ciertos casos van a contar con el apoyo del partido político opositor de quien se halla en el cargo y cuyo mandato se pretende revocar, y para mantener el proceso impulsado, los incentivadores deben contar con el presupuesto necesario para costear la campaña de revocatoria, mantenerla impulsada y llegar a las urnas, ya que en casi todos los casos, esta debe ser financiada con fondos propios. Por último, el apoyo por parte de los electores hacia la revocatoria o al dignatario, decidirán si se efectúa o no la revocatoria del mandato (Uribe, 2016).

Para Rivera (2006) los principios de soberanía popular y representación son el fundamento de la revocatoria del mandato, toda vez que las autoridades de las instituciones públicas ostentan la voluntad del pueblo, mediante el mandato que estos le han conferido para el ejercicio del poder político, es por ello, que están sujetos a su control. De igual manera, establece el autor antes mencionado, que a través del proceso de revocatoria de mandato es que los electores pueden cesar del cargo a la autoridad que ellos mismo eligieron.

La posibilidad de revocar el mandato a una autoridad acarrea dos efectos; uno que faculta al pueblo a corregir su decisión en las urnas, cuando los dignatarios no cumplen las expectativas bajo los cuales fueron electos o cuando durante su periodo ya han perdido el respaldo de los ciudadanos por la falta de confianza. Y por otra parte, la revocatoria puede transformarse en un medio de hostigamiento que limita el desempeño de la autoridad en su cargo (Rivera, 2006). En efecto, si bien la revocatoria del mandato es un mecanismo mediante el cual es posible cesar del cargo al funcionario de elección popular que no desempeña a cabalidad lo que el pueblo le ha encomendado, también es cierto, que el proceso revocatorio mal podría ser usado por grupos opositores o disconformes con los resultados en el sufragio, para imponer una traba a la gestión del funcionario, de tal manera que se convierta en un arma que ataque a la democracia, tema que será objeto de análisis más adelante.

2.1.2. La revocatoria del mandato: La democracia directa

Para entender de mejor manera el tema que abordaremos, partiremos de la definición etimológica de la palabra democracia, vocablo que proviene de las raíces griegas; demos y kratos, la primera que hace alusión a pueblo y la segunda a poder; lo que evidentemente da como resultado que el término democracia sea definido como el poder que radica en el pueblo.

A lo largo de la historia, la democracia ha sido la base para casi todos los Estados, ha tenido diferentes definiciones y modalidades, lo cual sin duda depende del contexto en que haya sido aplicada, de la corriente teórica influyente, etc., pero en sí, la democracia permite que el pueblo como soberano, tenga una mayor intervención en la vida del Estado a través de los diferentes mecanismos, que el mismo pueblo ha creado por medio de sus diferentes ordenamientos jurídicos, los cuales no solo le permiten elegir a sus representantes, aunque esta, es quizá una de las más importantes de sus funciones, sino que además le dotan de facultades para intervenir y tomar decisiones en un ambiente de igualdad, o al menos eso es lo que la ley pretende.

Los mecanismos de democracia directa involucran a los ciudadanos directamente en la vida del Estado, le permiten tomar decisiones, ya sea; mediante la consulta popular o el plebiscito, u otras instituciones que permiten controlar la gestión de un gobernante, tal como la silla vacía; o expulsarlos del cargo cuando ya no sean lo suficientemente aptos para continuar en su ejercicio, mediante la revocatoria del mandato. La democracia tiene distintas modalidades y entre ellas se encuentra, la democracia directa, según la cual, el pueblo toma las decisiones sin que medie sus representantes y de ello se derivan distintos mecanismos de democracia directa tal como; la revocatoria del mandato, cuyo fin es el de fortalecer la democracia y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado.

Es importante recalcar que la revocatoria del mandato, es un mecanismo de democracia directa, ya que se hace efectiva a través de una decisión que la ciudadanía toma directamente por medio de las urnas (Welp y Serdült, 2011). Entendida de esta manera, García (2008) manifiesta que la democracia directa, permite eliminar la barrera existente entre los representantes y los representados, quienes a través de su derecho al sufragio tienen la potestad de rechazar o aceptar las políticas propuestas por uno u otro candidato. De igual manera Lissidini (2008) establece que los mecanismos democráticos son instrumentos políticos que permiten fomentar la participación ciudadana dentro del Estado. Como se ha evidenciado, no hay duda respecto a que la revocatoria del mandato sea un mecanismo de democracia directa, Welp y Serdült (2011) definen a este tipo de mecanismo

como; instituciones mediante las cuales la ciudadanía adopta decisiones directamente por medio del sufragio, ya sea a consecuencia de la convocatoria de las autoridades, iniciativa ciudadana o revocatoria del mandato. Instituciones que sin duda, ante la ley, permiten fortalecer la democracia, ya que dotan al pueblo de poder para controlar a los funcionarios, dar seguimiento a su gestión y castigarlos con la remoción del cargo cuando aquello sea necesario que la palabra de los autores antes mencionados. “Los mecanismos democráticos son clave tanto al momento de elección como la destitución de representantes” (Welp y Serdült, 2011, p.164).

Para Verdugo (2007) es importante recalcar que la revocatoria del mandato no es en sí democracia directa, como lo que acontecía en la asamblea, en la antigua Grecia, sino más bien, es un mecanismo, que permite a los electores separar del cargo a un funcionario que a sido elegido mediante el voto popular, no por intermedio de sus representantes, sino por la manifestación de su voluntad de forma directa. A su vez dicha institución se encuadra a lo que Sartori (1997) citado por Verdugo (2007) establece como una definición de la democracia de carácter mínima, toda vez que se la emplea sin que medie representación alguna.

Ya que, si bien el pueblo de primera mano esta en la potestad de juzgar a cerca de la gestión de sus dignatarios, y sin que para ello intervenga algún tipo de representación, no se da a lugar el careo entre mandantes y mandatarios, no se promueve el diálogo o negociación lo cual imposibilita la probabilidad de que se rechacen o acepten diferentes criterios, lo cual es la base de una definición amplia de la democracia. Por el contrario, la revocatoria del mandato se reduce únicamente a ratificar o negar el apoyo hacia una autoridad de elección popular, resolviendo sobre su estancia en el cargo (Verdugo, 2007). De tal forma que sin duda podemos ubicar a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, aunque en una definición de carácter mínimo.

De todas formas nos dice Jiménez (2001) la revocatoria del mandato es ideal para construir la democracia dentro del ámbito local, toda vez que, por medio de la intervención ciudadana en este tipo de mecanismos de participación, permite un control ciudadano focalizado, además de ser un procedimiento educativo para la sociedad y desde luego recuerda a las autoridades de elección popular su deber de cumplimiento con el pueblo y no viceversa.

2.1.3. La revocatoria del mandato; Ataque a la democracia

Si bien es cierto la revocatoria del mandato es un mecanismo mediante el cual se protege a los ciudadanos por los actos de los gobernantes que ya han dejado de ser populares o no tienen el respaldo necesario para continuar en el cargo, también es cierto que el abuso del mismo llegaría a entorpecer el sistema representativo, ya que los gobiernos estarían en una constante amenaza de la aplicación de estos mecanismos (Lissidini, 2008). No solo por los electores, sino por sus partidos políticos rivales.

Jiménez (2001) menciona que la revocatoria puede constituirse en un mecanismo que llegaría a paralizar el actuar del gobierno, debido a que las autoridades en respuesta a la activación de la institución, deben dedicarse a la defensa de su postura, lo cual sin duda incide en el correcto desempeño en su gestión.

De tal forma que, antes que una posible solución al déficit en la gestión de un gobernador, el proceso de revocatoria, se transforma en una disputa entre grupos opositores que pretenden quedarse en el poder e imponer sus políticas de acuerdo a su conveniencia y más no una verdadera representación de la voluntad de los ciudadanos (Martínez, 2013). En efecto, si con esos fines es empleada la revocatoria del mandato, lo único que logra es desviar el objeto para el cual fue realmente creado el mecanismo, el cual consiste en fomentar el control y participación ciudadana, hacia los funcionarios públicos.

En la misma línea, Uribe (2016) plantea que un impacto negativo de la revocatoria es el de promover la inestabilidad institucional, toda vez que al ser empleada como un método de revancha por parte de los partidos políticos perdedores en la contienda electoral, pretenden a través de la activación del mecanismo acceder al poder, desplazando al funcionario que se encuentre en el cargo.

Tras un estudio realizado en el país vecino Perú, Soldevilla (2009) citado por Welp y Serdült (2011) pone de manifiesto que en la mayor parte de los casos, quienes promueven la revocatoria son candidatos que no tuvieron apoyo en las elecciones y a través de dicho mecanismo democrático buscan desplazar al dignatario y reemplazarlo en el cargo.

Es por ello, que es imperante el desarrollo de una cultura política, tanto de los electores como de los diferentes partidos políticos, ya que no solo es cuestión de poner y sacar funcionarios de la administración pública, sino que, los dignatarios deben implementar políticas que les permitan cumplir con su plan de trabajo o no realizar ofrecimientos que se van fuera de toda lógica, a su vez, el pueblo debe aprender a escoger bien a sus representantes, para no tener que implementar medidas que entorpecen la administración

pública, toda vez que al meter y sacar autoridades, también se está en un constante cambio de visión y estructura de acuerdo a los objetivos que se plantee el funcionario que ingrese.

2.1.4. El mandato programático como base de la revocatoria del mandato

Para Martínez (2013) la revocatoria del mandato no es más que un derecho político, cuyo ejercicio permite que los ciudadanos terminen anticipadamente el periodo para el cual un funcionario ha sido elegido. Además, es importante tener en cuenta que la revocatoria, nace de la relación existente entre el funcionario elegido y los electores, quienes al conferir el mandato a través de las urnas, lo hacen con base en el programa presentado por el candidato durante el proceso de elecciones, lo cual se conoce como el mandato programático, e ahí el fundamento de su derecho para removerlo posteriormente del cargo, a través de la revocatoria.

De acuerdo con Sarmiento (1991) citado por Welp y Serdült (2011) el mandato programático es la base de la revocatoria del mandato, ya que, al residir la soberanía de un Estado en sus ciudadanos, y al ser el pueblo el otorgante del mandato a través del voto popular, al conferir dicho mandato lo realizan en mérito de un programa, que el mandatario ha anunciado previo a las elecciones y el cual se ha comprometido a cumplir cabalmente. A consecuencia de lo cual, ante su incumplimiento faculta a los ciudadanos la posibilidad de revocar el mandato conferido al funcionario.

Esto debido a que, por no decir en su totalidad, la mayoría de veces, los candidatos de elección popular durante las campañas electorales tienden hacer promesas que en lo posterior no pueden cumplir, por lo que, una vez que triunfan en la contienda electoral, se topan con la realidad de la administración pública y al no poder hacer realidad lo prometido a sus electores, se ven forzados a readecuar su plan de gobierno, lo cual sin duda causa descontento en la ciudadanía, lo que es causa suficiente para que se active la revocatoria de mandato.

Podemos evidenciar que el mandato programático del cual se sostiene es la base de la revocatoria del mandato, en el caso ecuatoriano sería el fundamento de la causal de incumplimiento del plan de trabajo, por lo que se dejaría de lado las otras causales, un acercamiento más profundo que realizaremos en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación.

2.1.5. Impedimentos a la aplicación de la revocatoria del mandato.

Tras un análisis realizado, acerca de los factores que fomentan el desuso de los mecanismos de participación en el caso colombiano, a consecuencia de la casi nula aplicación de la revocatoria del mandato en el país vecino, Jiménez (2001):

Explica que algunas posibles razones están relacionadas al: El desconocimiento y falta de información de la ciudadanía; Reglamentación y requisitos excesivos; Falta de garantías objetivas y subjetivas para quienes la proponen; Falta de actores locales comprometidos e interesados con su municipio y finalmente la desconfianza, desinterés o indiferencia de la gente frente a las instituciones políticas y los mecanismos formales de participación. (p.38)

Y no solo estos factores influyen en la ciudadanía al tratar de iniciar o continuar impulsando un proceso de revocatoria, sino además, establece el autor antes mencionado, a estos se suma la persecución política de parte del grupo que respalda a los funcionarios, hacia los impulsores de la revocatoria, de tal manera que, se forman dos grupos dentro de la sociedad civil; los promotores de la revocatoria del mandato y los que rechazan el continuo avance de la misma, es aquello lo que no solo impide el impulso de la revocatoria, sino que además da como resultado una gran abstención ciudadana, una vez que se ha llamado a las urnas para confirmar o rechazar el apoyo al mandatario.

Tanto los factores económicos, sociales y políticos, obstaculizan el acceso a los mecanismos democráticos e influyen en las personas que pretendan impulsarlos, por lo que, no contar con el apoyo ciudadano o del Estado, ya sea durante la búsqueda del respaldo para la solicitud, la campaña de revocatoria o en el llamado del pueblo a las urnas, sin duda ocasiona que fracase la revocatoria y no necesariamente entendida al fracaso como la imposibilidad de cesar las funciones al mandatario, sino entendida como la falta de participación democrática por parte de los ciudadanos (Jiménez, 2001). Ya sea, a consecuencia de la escasa información o desinterés en el tema.

De igual manera, el tema económico pone en jaque a quienes pretenden impulsar la revocatoria, ya que si bien es cierto esta es un mecanismo del cual todas las personas pueden hacer uso, también es cierto que la actividad política se centra en las élites (Martínez, 2013). Quienes al poseer gran ventaja económica pueden respaldar sus políticas y por ende permitirse ya sea apoyar o rechazar al funcionario, contra quien se ha iniciado un proceso de revocatoria, según a sus intereses convenga, a diferencia de la gran parte de los ciudadanos, quienes no disponen de los recursos necesarios para iniciar o impulsar adecuadamente el proceso de revocatoria.

De ese mismo modo concluye Uribe (2016) puesto que, considera inoperante la revocatoria del mandato, ya que, ciertamente ante la ley todos somos iguales y por ende cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos pueden emplear la revocatoria, pero también es cierto que en la práctica, solamente aquellos que tienen el capital económico y político suficiente

para financiar el proceso de revocatoria, son quienes de manera efectiva pueden beneficiarse con dicho mecanismo democrático. Aunque, ello no implica que por tener el presupuesto para activar el proceso e impulsarlo, inevitablemente van a conseguir que el mandato de la autoridad sea revocado. Varios son las circunstancias que impiden y limitan a los ciudadanos acceder a los mecanismos democráticos, más aún en un Estado multipartidista en donde cada partido político pretende imponer sus ideales y no conciernen cuando sea necesario sacar del cargo a un mal funcionario.

2.2. El juicio político

El juicio político busca a través de un proceso que es impulsado y ejecutado por la Asamblea Nacional, que determinadas autoridades respondan políticamente por su accionar durante el ejercicio de sus funciones. Por medio del juicio político se pretende responsabilizar políticamente al funcionario infractor, más no es un juicio de carácter penal donde lo que se pretende es una sanción y reparación integral.

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico asociado a la RAE (2023) define a la responsabilidad política como aquella obligación que tienen los gobernantes de abandonar sus funciones a consecuencia de un incorrecto ejercicio del cargo, por lo que el juicio político tiene como finalidad separar de la administración pública a la autoridad que en el ejercicio de sus funciones ha concurrido en los causales que en la Constitución se han establecido previamente.

La Asamblea Nacional es el ente encargado de llevar a cabo el juicio político, ya que actualmente esta entidad no solamente tiene la facultad de creación legislativa, sino que además desempeña una función de fiscalización, la cual por medio del control político, busca hacer efectiva la responsabilidad de diferentes funcionarios estatales.

Para Mocoroa (2018) el juicio político es una institución propia de un régimen presidencialista, cuyo principal efecto es el de destituir a los funcionarios, esto, como el resultado de un proceso dirigido a efectivizar su responsabilidad política. El autor establece que las constituciones de cada Estado, son las que determinan los elementos que configuran el juicio político, siendo los más comunes los siguientes “los sujetos, las causas, el procedimiento y finalmente los efectos de la decisión adoptada” (Mocoroa, 2018, p.263). Estos de forma general son los elementos característicos de la institución, siempre teniendo en cuenta que cada regulación tiene sus particularidades.

En cuanto a los sujetos, el juicio político está destinado a los funcionarios que ostentan un cargo jerárquico alto dentro del Estado, ya sean dignatarios de elección popular o no, tales como; el presidente o vicepresidente, ministros, etc. Según el autor, son dos los tipos de

causas por las que un funcionario puede ser sometido a juicio político, una de carácter penal y otra que está relacionada a su desempeño en el cargo.

En cuanto al procedimiento que se debe seguir para conseguir la destitución del funcionario, mediante el juicio político, es el pre establecido en el ordenamiento jurídico de cada Estado, y es el legislativo el facultado para ejecutarlo y cuya resolución siempre requiere del respaldo de una mayoría absoluta, que generalmente son las dos terceras partes de sus miembros (Mocoroa, 2018).

Finalmente, los efectos que conllevan la aplicación del juicio político, dependen de las constituciones de los diferentes Estados y que a más de la destitución, usualmente involucra la prohibición o no para poder ejercer un cargo público en la posteridad.

Díez-Picazo (1996) citado por Mocoroa (2018) establece dos formas mediante las cuales la responsabilidad política se hace efectiva, una de carácter difusa, según la cual, es la ciudadanía la encargada de establecer veredictos desfavorables respecto al accionar de sus funcionarios públicos, lo característico de este tipo, es la carencia de una institución que materialice el malestar ciudadano respecto al manejo del gobierno. Y una segunda forma, de carácter Institucional, esta a diferencia de la anterior, ya se halla plasmada en una institución del Estado, que faculta a determinados sujetos la potestad para cesar de sus funciones a ciertos funcionarios en consecuencia de sus acciones u omisiones.

2.2.1. El juicio político; Conceptos

Pérez (2016) considera al juicio político como aquel que se realiza en contra del Presidente de la República, con la finalidad de removerlo del cargo y cuya facultad recae en el Congreso. De manera general, Pérez describe el objetivo del juicio político, como institución que permite cesar del cargo a determinados funcionarios, dentro de los cuales se halla el Presidente de la República.

Cuando es menester imponer sanciones a funcionarios cuyo proceder está en contra del ordenamiento jurídico, es imperante que se lo haga a través de un procedimiento ejecutado por la función legislativa, el juicio político (Cairo, 2013). Un mecanismo que permite castigar a ciertas autoridades, cuando su accionar es inapropiado, es lo que Cairo, define como el juicio político, además comparte criterios con Pérez, al recalcar que dicho mecanismo es impulsado por el órgano legislativo, lo que en el Estado ecuatoriano se conoce como la Asamblea Nacional.

Para Tribe (2000) citado por Mocoroa (2018) el juicio político, no es más que un mecanismo para resguardar al Estado, del accionar de un funcionario público que de continuar en el ejercicio de sus funciones, lo único que acarrearía a la nación serían calamidades, es por

ello, la necesidad de separarlo del cargo, puesto que constituye un peligro inminente para el Estado.

En este sentido, identifica cuatro funciones meramente políticas, que son consecuencia de la aplicación del juicio político; "a) Separar de la administración del Estado a un mal funcionario, b) Influir en el accionar de otros funcionarios, c) Evitar perjuicios futuros y; d) Recobrar la confianza del pueblo en sus líderes políticos" (Tribe, 2000, p.158).

Se considera al juicio político como un método de defensa que tiene la nación ante un elemento cancerígeno dentro de la administración pública, que no debería continuar en el cargo, ya que representa un riesgo para todo el Estado, es por ello la necesaria activación de mecanismos como el juicio político que permiten cesarlo del cargo y desaparecer, males que se hayan ocasionado o se habrían generado si la autoridad continuará en el ejercicio de sus funciones hasta culminar su periodo.

El juicio político es aquel juzgamiento del que son objeto, ciertos funcionarios del sector público, y que tiene como fin establecer la existencia o no de responsabilidad de carácter meramente político, de tal forma que, quienes hayan sido sometidos al juicio político sean sancionados políticamente o absueltos, de tal manera que puedan seguir en el ejercicio de sus funciones o sean cesados de sus actividades según sea el caso.

Para Mocoroa (2018) el juicio político busca que la responsabilidad política que tienen ciertos funcionarios por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones se hagan efectiva, a través de un procedimiento que se halla establecido en el ordenamiento jurídico de cada Estado.

2.2.2. El juicio político y la democracia representativa

Como se había mencionado anteriormente, la democracia tiene diferentes modalidades, ya se analizó dentro de este trabajo de investigación a la revocatoria del mandato como un mecanismo de democracia directa, ya que es el pueblo quien decide por medio de las urnas. Por otro lado, la Constitución del Estado ecuatoriano establece instituciones como el juicio político, cuya facultad de ejercicio no recae en el pueblo de forma directa, sino que es un mecanismo de democracia representativa, en consecuencia son los representantes que el pueblo ha elegido en las urnas, los llamados a tomar la decisión.

La democracia que el pueblo ejerce por intermedio de sus representantes es conocida como democracia indirecta o representativa, y como su nombre lo indica es aquella forma de gobernar que tienen los ciudadanos por medio de sus representantes, entre los cuales se hallan los miembros de la función legislativa y de acuerdo con Campoverde (2012) el papel fundamental de este órgano estatal, es el de fiscalizar la actividad del resto de funciones del

Estado, en representación de los intereses de la sociedad. Siempre que dicha potestad de control, no implique injerencias en los demás poderes del Estado, ya que acarrearía una pugna por el poder.

El órgano legislativo de los Estados, permite fortalecer los mecanismos de democracia representativa, en especial en lo referente a la separación de poderes, ya que las constituciones modernas no facultan al legislativo a seleccionar y posesionar otros funcionarios de los demás poderes del Estado, sino que limitan su intervención a que posean a dichas autoridades, las fiscalicen y ejerzan control político por medio de distintos mecanismos, entre los cuales se halla el juicio político (Campoverde, 2012). El caso ecuatoriano, es un ejemplo claro, donde el constituyente ha dotado al órgano legislativo, de potestad de fiscalización a los demás órganos del estado por medio del juicio político, es así que, a través de este instrumento puede enjuiciar políticamente a funcionarios que ostentan la titularidad de varias instituciones y poderes del Estado, como el presidente de la República.

El juicio político es un mecanismo que se ejerce por el órgano legislativo, ya que la Constitución del Estado les dota de esa facultad de fiscalización por medio del control político. A su vez, los miembros de la Asamblea Nacional son elegidos por el pueblo, mediante el sufragio, en uso de su derecho al voto, es por ello que el pueblo no es el llamado a enjuiciar políticamente a los funcionarios que incurran en las causales que el ordenamiento jurídico ha previsto, sino que son los legisladores en aplicación al poder político que a ellos se ha delegado, los llamados a impulsar y ejecutar el juicio político. Sin embargo, existe una delgada línea entre realizar el control político y la manipulación partidaria para desplazar funcionarios de su cargo.

Se fomentan con mayor frecuencia los mecanismos de democracia directa, como la revocatoria del mandato, no obstante, aún predominan sobre estos, los mecanismos representativos y esto se debe a las formalidades que se requieren para la activación de los primeros a diferencia de los segundos, como por ejemplo el respaldo a las iniciativas (Segarra y Vázquez, 2011). El juicio político se lleva a cabo por un órgano colegiado cuyo número es pequeño, al contrario del proceso revocatorio, donde todos los ciudadanos deben intervenir para tomar la decisión, por lo que, para sacar a una autoridad de la administración estatal, los mecanismos de democracia representativa resultan más efectivos.

2.2.3. El juicio político; Ataque a la democracia.

De igual forma que la institución jurídica de la revocatoria del mandato, el juicio político también es susceptible de ser manipulado por partidarios opositores del funcionario que ocupa el cargo, con la finalidad de reemplazarlo con un delegado que comparta sus ideales, de tal manera que les permita imponer sus políticas y apoderarse de la administración del Estado. En el caso ecuatoriano la Constitución del 2008 prevé la posibilidad de cesar del cargo mediante esta institución a autoridades como el presidente y vicepresidente de la República, es por ello que se considera al juicio político como un instrumento que pese a estar dentro del plano constitucional, permite destituir a presidentes que a juicio de los ejecutantes son considerados no aptos para continuar en el cargo.

Más aún cuando las constituciones de los Estados, no establecen causales objetivas por las cuales un funcionario puede ser sujeto de juicio político, y lo hacen de forma abstracta e imprecisa tales como aquellas que establecen la causal de un mal desempeño en el cargo por parte del funcionario (Mocoroa, 2018). Esto sin duda deja abierta a la interpretación del órgano encargado de resolver el juicio político, lo que debe entenderse como una adecuada administración y desempeño del cargo, ya que no existe una lista taxativa que establezca de forma puntual bajo qué parámetros un funcionario a de ejercer sus funciones, por lo que determinar si el accionar de una autoridad es susceptible de juicio político depende de una decisión de carácter político que el legislativo adopte con base en su criterio, el cual sin dudar está supeditado a los ideales y principios que tenga el partido político dominante en el órgano legislativo.

Es así que, el juicio político, puede ser manipulado para que ciertos grupos políticos pongan en marcha esta institución en razón de su conveniencia, con la finalidad de separar del cargo al funcionario y apoderarse de él de una forma extrañamente legítima.

Lo que Mocoroa (2018) ha denominado como un “arma política” (p.271). Es decir un mecanismo mediante el cual se pueda destituir a los dignatarios que han sido elegidos de forma democrática. Ya que, el juicio político busca a través de un proceso establecido en la ley, cesar del cargo a funcionarios de alta jerarquía, dentro de los cuales se encuentra el Presidente de la República, es así que, si el titular del ejecutivo no tiene el respaldo suficiente dentro de la Asamblea Nacional, quienes son los encargados de tramitar el juicio político, sin duda alguna solo será cuestión de tiempo para que suscite una guerra entre las dos funciones, lo cual eventualmente conlleva a que se activen mecanismos como el juicio político para cesar del cargo a sus miembros.

Al existir un conflicto de intereses entre el titular del ejecutivo y la oposición que ostenta el poder en el legislativo, provoca una pugna que eventualmente terminará en la destitución del Presidente de la República, más aún cuando este no cuente con apoyo de algún bloque de legisladores aliados políticamente que estén dispuestos a servirle de barrera dentro del órgano legislativo.

Para Velasco (2020) la inestabilidad política y la democracia misma se ven amenazadas cuando se otorgan facultades al legislativo que atentan en contra del ejecutivo, como la de destituir al Presidente de la República, teniendo en consideración que es el ente que encabeza el gobierno democrático, en un sistema presidencialista como el de Ecuador. Por lo que, a pesar de que el órgano legislativo ostenta esas facultades, a menudo las causales, requisitos o procedimientos que deben aplicarse son más riguroso cuando se trata del titular del ejecutivo a diferencia del resto de autoridades que están bajo la misma institución de control, creando así una situación de igualdad entre las distintas funciones. Un ejemplo de aquello es el juicio político en Ecuador, en el cual desde un inicio se puede evidenciar la diferencia en el procedimiento que debe seguirse para el enjuiciamiento del presidente en contraste con el resto de autoridades, el porcentaje de respaldo a la iniciativa es superior en el primer caso, denotando la complejidad para activar el mecanismo.

No obstante, una vez que el legislativo ha impulsado el proceso, el ejecutivo responderá con los medios que disponga y no solo para la defensa de su postura, sino para desestabilizar al órgano, en respuesta de lo cual, el legislativo hará lo mismo, provocando una pugna de poderes entre estas dos funciones del Estado.

Para Sanchez (1998) la pugna de poder entre las funciones del Estado se da a consecuencia del excesivo poder que recae en una sola persona, el Presidente de la República, ya que al presidir la función ejecutiva ostenta el cargo de jefe de Estado y de Gobierno, por lo que institucionalmente es un ente sumamente fuerte, sin embargo, esto no le es suficiente para gobernar la nación, ya que, necesita el respaldo del legislativo. Ante la ausencia de ese apoyo, políticamente el ejecutivo se convierte en una entidad débil. Por lo que, en la mayoría de los casos, los legisladores optan por separar del cargo al funcionario. La pugna de poderes entre el ejecutivo y legislativo, podemos evidenciarlo en casos como lo ocurrido recientemente en Ecuador, donde la Asamblea Nacional, pretendía destituir al Presidente de la República, en respuesta de lo cual, este último activó el mecanismo de la muerte cruzada, cesando de forma inmediata las funciones de los asambleístas, y prolongó su estadía en el cargo por seis meses más, a partir de la destitución de los primeros. Como resultado de esa lucha por mantenerse en el cargo, está la inestabilidad política por la que

atraviesa Ecuador, al tener un presidente que maneja el país por medio de decretos y con un porcentaje de satisfacción ciudadana sumamente bajo, además de la nueva lucha por alcanzar el poder de los partidos políticos y sus candidatos presidenciables.

2.2.4. Impedimentos a la aplicación del juicio político

Uno de los principales impedimentos para aquellos legisladores que pretendan impulsar un proceso de juicio político, es contar con el respaldo necesario para la iniciativa, ya que da la misma manera que la revocatoria del mandato, el constituyente ha establecido un mínimo de porcentaje de respaldo, el cual debe ser cumplido para superar el primer obstáculo. Si bien es cierto al contar con un número reducido de miembros en la Asamblea Nacional, es más accesible a diferencia de la revocatoria, no obstante conseguir el respaldo necesario dentro del órgano legislativo, se vuelve imposible cuando el partido político de la autoridad pública que se pretende enjuiciar, representa la mayoría de sus miembros.

Si conseguir el respaldo para la solicitud de juicio político resulta difícil, lo será aún más para conseguir el apoyo al momento de decidir acerca de la destitución del funcionario. En Estados presidencialistas donde el ejecutivo tiene demasiada influencia en el legislativo, destituir al presidente por medio del juicio político es una posibilidad inexistente y en el supuesto caso de que algún bloque del legislativo aspire a impulsar el proceso, deberán soportar las repercusiones políticas por parte del grupo de partidarios del funcionario público, lo cual provocará que se paralice y archive el proceso, en el caso de que los impulsores cedan ante las presiones sociales y políticas.

3. Capítulo II.- La revocatoria del mandato y el juicio político: análisis normativo.

3.1. La revocatoria del mandato y el juicio político en la Constitución de 1998

La revocatoria del mandato y el juicio político, no son instituciones que la actual Constitución de Montecristi del año 2008 ha creado, por el contrario, el constituyente de 1998 ya plasmaba estas instituciones jurídicas dentro de la aquella entonces carta fundamental del Estado ecuatoriano. La constitución de la República del Ecuador del 2008 se caracteriza por reconocer un amplio catálogo de derechos a los ciudadanos, así como mecanismos democráticos que permiten una mayor participación de los ciudadanos en la vida del Estado, insertando nuevos y recogiendo otros que la precedente constitución de 1998 ya reconocía, como es el caso de la revocatoria del mandato y el juicio político, claro que con algunos cambios que el constituyente consideraba necesarios para las renombradas instituciones.

Como ya se analizó dentro de este trabajo de investigación, tanto la revocatoria del mandato, como el juicio político permiten cesar del cargo a determinados funcionarios, dentro de los cuales se encuentran el Presidente de la República, siempre que se hallen dentro de las causales que la norma normarum establezca.

A continuación, se realizará un análisis del articulado que la Constitución del 1998, establecía acerca de la revocatoria del mandato y el juicio político, como mecanismos por medio de los cuales se podía separar de la administración pública a ciertas autoridades, realizando especial enfoque en el Presidente de la república.

La Constitución del Estado ecuatoriano de 1998, dentro del acápite de los derechos políticos, reconoció a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a revocar el mandato a las autoridades de elección popular (Constitución de la República del Ecuador, 1998), es decir, dignatarios que el pueblo ha elegido en las urnas. La revocatoria del mandato es una suerte de dar y quitar, así como el pueblo ha otorgado el poder político para que determinadas autoridades puedan tomar decisiones a su nombre, de la misma manera es el pueblo el facultado para privarle de ese poder. No es raro ver que el constituyente de 1998 haya introducido la revocatoria del mandato dentro de los denominados derechos políticos, ya que esta institución es un mecanismo democrático mediante el cual los ciudadanos pueden participar activamente en la vida del Estado sin ningún tipo de discriminación.

El constituyente de 1998 dedica una sección a la revocatoria del mandato, la cual se localizaba a partir del artículo 109 al 113, cinco artículos con lo referente a los sujetos pasivos, causales y procedimiento que debían seguirse.

En cuanto a los sujetos pasivos, la Constitución de 1998 establecía tres tipos de sujetos cuyo mandato podía ser revocado, siendo estos:

- Alcaldes
- Prefectos
- Diputados

El constituyente de 1998, establecía una contradicción respecto a los sujetos cuyo mandato podía ser revocado, puesto que, pese a que en el artículo 26 de la Constitución dotaba al pueblo de la posibilidad de revocar el mandato a las autoridades que hubieran ingresado a la administración pública por medio de las elecciones, en el artículo 109 de la misma Constitución, al determinar los sujetos pasivos, limita esa posibilidad a solo tres tipos de dignatarios, por lo que el constituyente se encargó de que únicamente el mandato concedido a autoridades de nivel jerárquico intermedio pudiese ser revocado, y no de aquella de nivel superior, como el presidente o vicepresidente de la República, por lo que, en aquel entonces a la ciudadanía no le era posible separarlo del cargo por medio de esa institución, pese a que son funcionarios que se eligen en las urnas y que podrían haber incurrido en las causales que para tal efecto se habían dispuesto.

En lo referente a las causales, la Constitución de 1998 establecía dos causas por las cuales los alcaldes, los prefectos o los diputados podían ser destituidos por medio de la revocatoria del mandato, siendo estas las siguientes;

- Por actos de corrupción, o
- Por incumplimiento no justificado del plan de trabajo

En el primer caso, al no haber sido establecida de forma exacta qué comportamiento o infracción ha de ser entendida como un acto de corrupción, se convierte en una extensa causal en la cual un sinnúmero de hechos podrían encajar, dado que un acto de corrupción es todo accionar ilegítimo por medio del cual un servidor se aprovecha de su posición en la administración pública para disponer de los bienes públicos según su conveniencia (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCP], 2016). Además, existió un vacío legal que se esclareció con la expedición del reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato del año 2001, el cual regulaba la necesidad de presentar como requisito previo, la sentencia ejecutoriada en la que conste demostrada la responsabilidad del funcionario por un accionar corrupto.

En lo que respecta a la segunda, el mismo artículo 109, en el segundo párrafo mandaba a que tanto alcaldes, prefectos y diputados debían presentar el plan de trabajo que han de poner en marcha durante su gestión, consecuentemente ante su incumplimiento, la

insatisfacción ciudadana será suficiente motivo para revocar su mandato, como una forma de castigo ante el no cumplimiento de sus ofertas de campaña y en base a las cuales tuvieron el apoyo y el descontento de la ciudadanía ante falsas promesas de sus líderes políticos. De la misma forma que la primera, esta causal es amplia y no establece parámetros objetivos sobre lo que debía de entenderse por incumplimiento injustificado, lo que deja a la interpretación de los precursores del mecanismo democrático.

Es así que, se puede evidenciar que las causales de revocatoria de mandato de la Constitución de 1998 no eran objetivas, por lo que, mal podría esta institución haber sido utilizada por grupos de la oposición del dignatario en el cargo para sustituirlo, es por ello que hace bien el constituyente al no establecer como sujeto pasivo al más alto titular del órgano ejecutivo, pese a que este es un cargo de elección popular. Ya que al tener como sujeto pasivo al Presidente de la República, a lo mejor el mecanismo democrático servía como arma para poner en jaque la misma democracia, desplazando gobiernos y sustituyendo por otros en beneficio de los benefactores de la revocatoria del mandato.

En lo que concierne al procedimiento, la constitución de 1998 no diferenciaba entre los sujetos pasivos, por lo que, el respaldo de la iniciativa para revocar el mandato de cualquiera de las dignidades, era del 30% de los empadronados de la circunscripción territorial y para tal efecto los ciudadanos debían estar en goce de sus derechos políticos (Constitución de la República del Ecuador, 1998). A continuación, era el tribunal electoral el encargado de verificar que la iniciativa cumpla con los requisitos, y si aquello acontecía, se procedía a la convocatoria y posteriormente el llamamiento a las urnas, el cual se realizaba 30 días después de la convocatoria, para que sea el pueblo mediante la mayoría absoluta de sufragantes los encargados de decidir la permanencia o no del dignatario.

El momento oportuno para iniciar el proceso de revocatoria estaba sujeto a la causal que se invoca, por lo que, para alegar incumplimiento no justificado del plan de trabajo, debía interponerse una vez que el funcionario haya estado un año en el ejercicio de sus funciones y antes de que entre al último año de gobierno. El constituyente consideraba necesario un año para que el dignatario pudiese demostrar que está cumpliendo con el programa establecido para su gestión, y en lo referente a la imposibilidad de revocatoria en el último año, pues qué caso tenía, ya que la gestión está por finalizar y el resultado evidente sería un gasto electoral significante.

Por otro lado, si la causal que se pretendía invocar era la de haber cometido actos de corrupción, cualquier momento durante el periodo del dignatario era óptimo para iniciar el proceso de revocatoria, debido a que por su naturaleza misma, la revocatoria busca sacar al

elemento enfermo de la administración, sin importar si ha estado o le falta un año para terminar el periodo para el que fue electo el servidor público.

Si bien es cierto, con la Constitución de 1998 no se podía cesar del cargo al Presidente de la República del Ecuador por medio de la revocatoria del mandato, dicho fin pudo haberse logrado con la aplicación del juicio político por parte del Congreso Nacional, ya que dicha Constitución en el artículo 130, inciso uno, facultaba al órgano legislativo la posibilidad de destruirlos previo enjuiciamiento político, esto en concordancia con el artículo 167, quinto inciso, cuando el constituyente enumeraba las formas por medio de las cuales el presidente cesa de sus funciones.

En el caso del enjuiciamiento político, la lista de sujetos pasivos es más extensa que la de la revocatoria del mandato, por lo que se enfatizará en lo que respecta al juicio político al presidente de la República.

Las causas por las cuales el Congreso podía proceder al enjuiciamiento de carácter político del presidente, eran en su mayoría delitos tipificados en el viejo código Penal, siendo estas las siguientes:

- Ya sea por el cometimiento de delitos contra la seguridad del Estado, o
- Por el cometimiento de delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito

Es decir, las causales se habían establecido en base a delitos que ya se hallaban tipificados en el código Penal de la época, tal es así que el constituyente, resalta en el mismo artículo 130, inciso noveno, segundo parágrafo, que no era un requisito de admisibilidad la existencia de un enjuiciamiento de carácter penal para que se pueda iniciar el proceso, mucho menos de una sentencia condenatoria ejecutoriada. Puesto que no tendría sentido el enjuiciamiento político a una autoridad que hubiera sido condenada penalmente, dado que la persona automáticamente tendría un impedimento para ejercer sus derechos políticos y consecuentemente se vería imposibilitado de ejercer un cargo dentro de la administración pública. Como podemos evidenciar en el caso del enjuiciamiento político, el constituyente de 1998 establecía una lista taxativa de delitos como causales para proceder al enjuiciamiento, a diferencia de la revocatoria, donde las causales eran muy subjetivas.

La solicitud de juicio político al presidente, debía tener el respaldo de al menos un cuarto de los miembros del legislativo y para resolver tanto la censura, como la destitución del titular del ejecutivo, el constituyente de 1998, consideraba necesario el respaldo de al menos las dos terceras partes de los miembros del Congreso, de tal forma que no fuese solo un grupo de minoría disconforme los encargados de cesar del cargo al presidente, ya que destituir a

un funcionario que ocupa un cargo jerárquico importante dentro de la estructura estatal, supone un impacto radical en la nación. El momento oportuno para que el Congreso pudiese enjuiciar políticamente al presidente, se podía dividir en dos etapas, la primera, que era en cualquier momento mientras el mandatario estuviera ejerciendo el cargo, y una segunda etapa que era durante el año siguiente a la que el funcionario había dejado de ejercer sus funciones.

Sin importar que causal a de invocarse, el tiempo para iniciar el enjuiciamiento político era el mismo, en cualquier momento durante el periodo para el cual el dignatario a sido electo, ya que más allá del tiempo en el ejercicio del cargo, era imperante deshacerse de un mal elemento cuya permanencia solo acarrearía malestares civiles, políticos y/o sociales, pero algo característico del juicio político y que la misma Constitución de 1998 había establecido, es que el momento para activar el juicio político no se limitaba al de la duración del cargo, sino que incluso se ampliaba aún más allá del periodo para el cual el dignatario habría sido electo, y con justo motivo, ya que, es después de abandonar el cargo cuando se descubre los actos de corrupción que un mandatario perpetró durante su estancia en la administración.

3.2. La revocatoria del mandato y el juicio político en la Constitución del 2008

La Constitución de Montecristi del año 2008, es la norma fundamental del actual ordenamiento jurídico ecuatoriano y dota a los ciudadanos de diferentes mecanismos democráticos, mediante los cuales se hace efectiva su participación, tales como; la silla vacía, la consulta popular, el referéndum, la revocatoria del mandato, entre otros. Mecanismos que permiten a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones ya sea de forma directa con la revocatoria del mandato, o por medio de sus representantes con el enjuiciamiento político llevado a cabo por el legislativo. En todo caso, es el pueblo el que directa o indirectamente toma las decisiones que influyen en la administración estatal. Allí radica la importancia de elegir correctamente a sus mandatarios, puesto que de no ser así, del mismo modo como han sido elegidos democráticamente, son susceptibles a ser separados del cargo por efecto de otros mecanismos democráticos.

El Constituyente del año 2008, de igual manera que su predecesor de 1998, recoge dentro del ordenamiento constitucional el mecanismo democrático de la revocatoria del mandato, claro que con importantes cambios, como el que permite revocar el mandato al Presidente de la República, facultad que la Constitución de 1998 restringía. Es así que, en el mismo texto constitucional, se establece el porcentaje de iniciativa, momento oportuno y el

procedimiento que a de seguirse cuando se pretenda cesar del cargo al principal mandatario de la nación, proceso que es más riguroso, a diferencia de otros funcionarios cuyo mandato es susceptible de revocar por medio de la institución jurídica de la revocatoria del mandato, ya que la decisión de cesar del cargo al Presidente de la República, por el efecto de cualquiera de los mecanismos constitucionales, incide directamente en al ámbito, político y social dentro del Estado, es por ello que debe realizarse con suma cautela y respetando todos los requisitos y etapas que el constituyente ha pre establecido, los cuales serán analizados a continuación.

La actual Constitución de Montecristi dentro del capítulo quinto, en el acápite de los derechos de participación, reconoce a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a revocar el mandato que mediante las urnas se ha conferido a los funcionarios de elección popular (Constitución de la República del Ecuador, 2008). A diferencia del constituyente de 1998, el cual consideraba a la revocatoria del mandato como un derecho político, el constituyente del año 2008, considera a esta institución como un derecho de participación, derecho que permite construir espacios democráticos en los cuales el pueblo puede intervenir activamente en la toma de decisiones dentro del Estado. Ya que, mediante la participación ciudadana a través de las iniciativas, el pueblo tiene potestades que van desde crear normas jurídicas, hasta revocar el mandato al Presidente de la República.

El titular del ejecutivo, es la más alta autoridad dentro del ordenamiento jerárquico de la administración pública y es elegido por todos los ciudadanos ecuatorianos que se hallen en goce de sus derechos políticos (Constitución de la República del Ecuador). Para acceder al cargo deben cumplirse una serie de requisitos constitucionales, además de tener el apoyo necesario para triunfar en las urnas, el cual consiguen sobre la base de programas que presentan a los ciudadanos durante las épocas de campaña y el cual pretenden hacer efectivo durante la gestión que llevarán a cabo.

La autoridad es elegida para un periodo de cuatro años consecutivos, el cual puede verse interrumpido por instituciones jurídicas como la destitución o la revocatoria del mandato, en cuyo caso el presidente cesa de sus funciones y abandona la administración pública.

El artículo 105 de la Constitución del 2008, establece que los ecuatorianos cuyos derechos políticos no se hallen suspendidos, por cualquier causa de las que se plasman en la misma norma normarum o demás leyes del ordenamiento jurídico, pueden revocar el mandato a los funcionarios que ingresan a la administración pública, por medio del voto popular. Moreno (2014) define a este tipo de funcionarios como aquellos que ingresan a la administración estatal.

Mediante un sistema político de elección popular, una vez que han triunfado en las urnas y que han sido posesionados formalmente, dentro de los cuales se encuentran el presidente y vicepresidente de la República, asambleístas, alcaldes, concejales, prefectos, miembros de las JPR (p. 42).

El órgano unipersonal del Presidente de la República, es un cargo de elección popular y por tal, es susceptible a que su mandato sea revocado, para tal efecto, el proceso de revocatoria debe ser presentado en el momento oportuno, una vez que ha transcurrido el primero y previo al último año de gestión; en este caso, al tratarse de un cargo designado para un periodo de cuatro años, el momento pertinente para impulsar la revocatoria sería durante el segundo y tercer año de gestión.

Tanto el constituyente de 1998, como el del 2008, consideran imprescindible 365 días para que un presidente demuestre los esbozos de que está llevando a cabo con su plan de trabajo, dado que, iniciar un proceso revocatorio antes de ese tiempo, implicaría poner trabas a la ejecución de las actividades gubernamentales, teniendo en cuenta que el funcionario tiene que dedicar parte de tales actividades a defender su postura ante el proceso de revocatoria.

Por otro lado, la prohibición constitucional de iniciar dicho proceso, durante el último año de gestión, es consecuencia del gasto económico que implica y que se imputa al presupuesto general del Estado, a más de que la autoridad que sustituya al presidente, lo hará solo por el tiempo restante del periodo, sin mencionar los plazos que el CNE tiene para calificar y convocar a las urnas para la revocatoria del mandato y posterior posesión de la autoridad suplente por el organismo correspondiente, plazos que conlleva a que el periodo culmine, sin antes hacer efectiva la revocatoria. Para evitar, pérdidas económicas infructuosamente, el constituyente prohíbe las iniciativas de revocatoria en el último año de gobierno.

En cuanto al procedimiento, la revocatoria del mandato al Presidente de la República, inicia con una solicitud presentada al Consejo Nacional Electoral, el cual deberá contar con el respaldo de al menos el quince por ciento de los ciudadanos constantes en el padrón electoral (Constitución de la República del Ecuador, 2008). A diferencia de las demás dignidades de elección popular, cuya iniciativa requiere el respaldo ciudadano igual o superior al diez por ciento, de conformidad con el registro electoral de la circunscripción, en el caso del presidente, el constituyente amplía el porcentaje de respaldo a la iniciativa y con justa razón, debido a la commoción que genera en la nación tales hechos, es por ello, la rigurosidad del proceso para aquellos que solo pretendan desplazar al presidente o poner

trabas a su gestión, dado que, si el descontento de la ciudadanía es general y no solo de unos pocos, será asequible para los impulsores, conseguir el apoyo necesario.

De la misma manera, para que la revocatoria del mandato cumpla su finalidad, la cual implica revocar el mandato y terminar de forma anticipada el periodo para el cual el Presidente ha sido electo, requiere una vez más del apoyo del electorado, pero en esta ocasión en las urnas, apoyo que debe ser de la mayoría absoluta de los votantes, lo que de conformidad con la actual ley Orgánica Electoral (2009), debe ser entendida como la mitad más uno de los votos válidos del sufragio.

Si el proceso revocatorio cuenta con el respaldo necesario posterior del llamado a las urnas, la Constitución es clara en cuanto a lo que debe acontecer y es tal que el constituyente del 2008 precisa que la voluntad del pueblo es “obligatoria” y de “inmediato cumplimiento”, por lo que la autoridad y en este caso en concreto, el Presidente de la República imperativamente será separado del cargo y sustituido de conformidad con el ordenamiento constitucional. El artículo 146 de la norma normarum, determina que el vicepresidente, será quien reemplace al Presidente de la República en caso de ausencia definitiva y lo hará únicamente por el tiempo faltante para que se cumpla el periodo correspondiente (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Por lo tanto, si el Presidente de la República es cesado de sus funciones a consecuencia de la revocatoria del mandato, será reemplazado por su binomio presidencial, quien ejercerá sus funciones por el periodo restante para el cual fue electo su predecesor.

Si por el contrario, el proceso de revocatoria no cuenta con la acogida suficiente o el respaldo ciudadano al presidente es considerable para que su posición triunfe, continuará en el ejercicio de sus funciones y mediante el mecanismo democrático de la revocatoria del mandato, no podrá intentarse su destitución por una segunda ocasión durante el mismo periodo, ya que la misma Constitución faculta a los electores, la posibilidad de impulsar el proceso por una sola vez, esto, con la finalidad de evitar que partidos políticos o grupos opositores del dignatario en el cargo, empleen este instrumento jurídico-político para obstaculizar la administración del ejecutivo, dado que supone un empleo de recursos significativo la defensa de su postura, a más del gasto pecuniario que se deriva del proceso electoral y que por mandato constitucional debe ser imputado al presupuesto general del estado.

En la Constitución del 2008, no se establece cuáles serán las causales por las que el presidente o incluso cualquiera de las demás autoridades, deben incurrir para ser sujetos pasivos de la revocatoria del mandato, pero estas se hallan establecidas en la ley Orgánica

de Participación Ciudadana del año 2010, ley que en torno a la prenombrada institución será analizada más adelante, conjuntamente con las causales.

Una vez analizado el contenido sobre la revocatoria del mandato de las dos últimas constituciones ecuatorianas enfocadas al Presidente de la República, a continuación un cuadro con sus principales diferencias y semejanzas, teniendo en cuenta que en el caso de la Constitución de 1998, serena en torno a otros dignatarios, ya que el presidente no es sujeto pasivo del proceso.

Tabla 1

Revocatoria del mandato; diferencias

La revocatoria del mandato al Presidente de la República		
Diferencias		
	Constitución 1998	Constitución del 2008
	(En el caso de otras dignidades)	
Presidente de la República como sujeto pasivo	No	Si
Causales	Incumplimiento injustificado del plan de trabajo. Actos de Corrupción	(No expresamente en la Constitución, pero sí en la LOPC) Incumplimiento del plan de trabajo. Incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana. Incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley.
Solicitud	Respaldo del 30% de los empadronados en la circunscripción correspondiente.	Respaldo del 15% de los empadronados a nivel nacional.
Momento oportuno para presentar la solicitud	Depende de la causal; Caso 1 ; después de transcurrido el primero y antes del último año de gestión. Caso 2 ; En cualquier momento durante el ejercicio en el cargo.	Después de transcurrido el primero y antes del último año de gestión.

Plazo para que se lleve a cabo las votaciones	30 días post convocatoria	60 días post convocatoria
Respaldo para destituir a la autoridad procesada	Mayoría absoluta de los sufragantes, según la circunscripción territorial	Mayoría absoluta de los sufragantes constantes en el padrón electoral nacional.

Nota. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la Constitución (1998) y Constitución (2008).

Tabla 2

Revocatoria del mandato; semejanzas

La revocatoria del mandato al Presidente de la República	
Semejanzas	
Constitución de 1998	Constitución del 2008
(En el caso de otras dignidades)	
Facultad que recae en la ciudadanía.	
Se puede intentar revocar el mandato a la autoridad, por una sola vez durante el periodo para el cual a sido electo	
El proceso revocatorio tiene la finalidad de cesar del cargo a la autoridad de gobierno.	

Nota. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la Constitución (1998) y Constitución (2008)

Por otra parte, el constituyente del año 2008, dentro del capítulo referente a la Función Legislativa, establece una sección denominada control de la acción de Gobierno, dentro de la cual se hallan varios mecanismos, por medio de los cuales la Asamblea Nacional, realiza un proceso de censura y control a diferentes autoridades, tales como el Presidente de la República y otros funcionarios de un nivel jerárquico superior.

Dentro de estos mecanismos se encuentra el juicio político al Presidente de la República, quien puede ser enjuiciado por decisión de los miembros de la Asamblea Nacional, legisladores que son electos por medio del voto popular, por lo que, su accionar tiene fundamento en la voluntad del pueblo soberano.

La actual Constitución de Montecristi, manifiesta que el titular del ejecutivo, puede ser sujeto pasivo del juicio político si incurre en cualquiera de las causales que se hallan establecidas en el artículo 129 del mismo cuerpo normativo y que tienen que ver con delitos contra la eficiencia de la administración pública, delitos de lesa humanidad y otras infracciones penales que se hallan tipificadas en el actual Código Orgánico Integral Penal. Solo si incurre en alguno de los siguientes casos, el presidente puede ser enjuiciado políticamente;

- Delitos contra la Seguridad del Estado,
- Delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, o
- Delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u omicidio por razones políticas o de conciencia.

En lo que respecta a la primera causal, a diferencia de las demás, no establece de forma objetiva qué conducta recae sobre esa causal, pero grosso modo se puede entender a este tipo de delitos como aquellas infracciones penales que atentan contra el Estado y sus elementos constitutivos; como el poder político, territorio y habitantes, por lo que todo acto que pretendiese deshacer el orden constitucional por medios no legítimos, recaerá en la causal de las infracciones que atentan a la seguridad del Estado, por lo que, de por sí sola la primera causal es vasta, más aún con el catálogo de delitos que se describen en las dos siguientes causales.

En cuanto a la segunda, se tratan de delitos catalogados como infracciones que atentan a la eficiencia de la administración estatal, los cuales se hallan tipificados en los artículos 278, 279, 280 y 281 del Código Orgánico Integral Penal (2014). Los cuales tienen como sujeto activo a autoridades cuyo accionar tiene su fundamento en el poder del Estado, es por ello que, ante ese inadecuado uso de la potestad estatal, es imperante que el funcionario infractor sea separado del cargo.

Finalmente, en cuanto a la tercera causal, se tratan de delitos de lesa humanidad, infracciones que en la mayoría de Estados se buscan erradicar completamente, por medio de tratados internacionales, que se incorporan al ordenamiento jurídico de cada Estado, en el caso ecuatoriano, del mismo modo que los delitos inmersos en la causal segunda, estas infracciones, ya se hallan tipificadas en el COIP, actual código penal del Estado. Por lo que, si algún funcionario, de forma específica en este caso, el Presidente de la República, incurre en cualquiera de las infracciones penales que se enumeran de forma taxativa en las causales segunda y tercera, puede ser sujeto pasivo del enjuiciamiento político por parte del órgano legislativo.

Como su nombre lo indica, el juicio político es meramente político, a pesar de que las causales se centran en delitos de carácter penal, tal como se analizó anteriormente, por lo que para proceder al enjuiciamiento de carácter político del Presidente de la República, los miembros del órgano legislativo deben presentar una solicitud al titular de la Asamblea Nacional, la cual debe contar con el respaldo de al menos un tercio de los integrantes del órgano legislativo. El porcentaje de respaldo a la solicitud, es un primer obstáculo, por si alguna minoría del parlamento pretende impulsar este proceso, peor aún, si el partido político del presidente o su bancada de apoyo, son quienes dominan el órgano legislativo, transformándose en una barrera inquebrantable, que protegerá al titular del ejecutivo de cualquier intento de impulsar el juicio político en su contra.

Otro obstáculo que el constituyente plasmó en la actual Constitución respecto a la solicitud de enjuiciamiento político al Presidente de la República, es el requerimiento del dictamen positivo de admisibilidad emitido por la Corte Constitucional, en cuyo caso se continuará con el proceso, y en su defecto será archivada y se procederá de conformidad con lo que establece la ley Orgánica de la Función Legislativa.

El dictamen previo de los jueces constitucionales, es un requisito indispensable para dar paso al juicio político y de manera similar que el respaldo a la solicitud, cumple una doble función;

Una de carácter positiva-protectora, en virtud de la cual se busca proteger los intereses de la nación en defensa de legisladores que sin fundamento pretendan impulsar un proceso de censura, con el único propósito de sustituir al principal mandatario o poner impedimentos a su gestión, en defensa de lo cual el presidente tomaría las acciones pertinentes, lo que acarrearía como consecuencia una pugna entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que normalmente sucede cuando el respaldo del partido político del presidente es escaso dentro del parlamento.

La segunda función, es una de carácter negativa-obstaculizadora, puesto que, si son las minorías quienes fundadamente pretendan enjuiciar al presidente, será imposible siquiera conseguir el respaldo necesario para iniciar un proceso de destitución por medio del juicio político.

Otro punto importante y que cabe recalcar, es que pese a que en su totalidad las causales para el enjuiciamiento político, son de carácter penal, el constituyente establece en el ordenamiento jurídico que no es imprescindible que exista un proceso penal previo, peor aún, una sentencia condenatoria que declare la culpabilidad del mandatario por su participación en el cometimiento de conductas delictivas, ya que, por mandato legal y la sola ejecución de la sentencia por parte de los jueces, la autoridad perdería sus derechos políticos y consecuentemente su separación de la administración pública sería inevitable, sin necesidad de que medie algún otro proceso.

Una vez que la solicitud de juicio político a pasado por el filtro de la Corte Constitucional, retorna al órgano legislativo para continuar con su tramitación, para lo cual dispondrá de los plazos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en mérito de los medios probatorios aportados tanto de los legisladores que impulsaron el proceso, como del Presidente de la República, al ser sujeto pasivo del mismo, los miembros de la Asamblea Nacional, deberán resolver si la autoridad es destituida o si persiste en el desempeño del cargo. Para que el propósito del juicio político se cumpla, deberá contar con el voto a favor del mismo, de al menos las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La rigurosidad del proceso, cuando se trata de la destitución del Presidente de la República por medio del juicio político, se pone en evidencia con el hecho de requerir el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, a diferencia del enjuiciamiento político a otras autoridades, en cuyo caso solo se necesita el voto favorable de la mayoría absoluta. Con justa razón el constituyente establece ese porcentaje de respaldo, debido a que está en juego la estadía en el cargo de la autoridad más importante dentro de la nación y todas las repercusiones que dentro del Estado se suscitan a causa de ello.

Una cuestión importante que el Constituyente del 2008 deja de lado, al no hallarse en el cuerpo normativo de la Constitución, tiene relación con el momento oportuno para presentar la solicitud de juicio político al presidente, por lo que, podemos deducir que se puede presentar en cualquier momento durante el ejercicio de sus funciones, pero por ningún motivo podría ser posterior al cese de las mismas. La destitución del Presidente por efecto de este mecanismo, tiene como resultado que este sea separado de la administración

estatal de forma definitiva y como consecuencia sea reemplazado por el vicepresidente de la República, de conformidad con lo que establece la Constitución en el artículo 146, el cual ya fue analizado dentro de este trabajo de investigación. En caso de que el juicio político, no cuente con el apoyo necesario durante la votación de la asamblea, será archivado y quienes lo hayan impulsado, o pretendan hacerlo nuevamente, no podrán invocar los mismos elementos fácticos en virtud de los cuales ya fueron rechazados.

En el caso del juicio político al Presidente de la República, es un mecanismo que se encuentra plasmado en el cuerpo normativo de las dos últimas Constituciones de Ecuador, por lo que realizar una comparación entre ambas, resulta factible, a diferencia de la revocatoria del mandato al presidente, la cual se instaura desde la Constitución del 2008.

Tabla 3

Juicio político; diferencias

El juicio político al Presidente de la República		
Diferencias		
	Constitución 1998	Constitución del 2008
Respaldo a la solicitud	¼ de los integrantes de la Asamblea Nacional.	⅓ de los integrantes de la Asamblea Nacional.
Momento oportuno para presentar la solicitud	Durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de su separación del cargo	No se establece, pero se deduce que es únicamente durante el ejercicio del cargo
Causales	Delitos contra la seguridad del Estado.	Delitos contra la seguridad del Estado.
	Delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.	Delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
		Delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones de conciencia.
Dictamen	No requiere dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional	Requiere el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional

Nota. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la Constitución (1998) y Constitución (2008)

Tabla 4

Juicio político; semejanzas

El juicio político al Presidente de la República	
Semejanzas	
Constitución de 1998	Constitución del 2008
Facultad que recae en los miembros de la Asamblea Nacional.	
No es un requisito de admisibilidad el enjuiciamiento penal previo del Mandatario.	
Para proceder a la destitución se requiere el voto favorable de al menos las $\frac{2}{3}$ partes de los integrantes de la Asamblea Nacional.	
Si hay indicios de responsabilidad penal, se pone en conocimiento del Juez competente.	
El enjuiciamiento político, tiene la finalidad de cesar del cargo a la autoridad de gobierno.	

Nota. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la Constitución (1998) y Constitución (2008).

3.3. La revocatoria del mandato y el juicio político; en el ordenamiento interno del Estado ecuatoriano

La Constitución es la norma fundamental del Estado ecuatoriano, en virtud de ello, todo el ordenamiento jurídico está sujeto a las disposiciones constitucionales. Las leyes tanto orgánicas como ordinarias, desarrollan con mayor precisión las instituciones jurídicas que el constituyente plasma dentro del cuerpo normativo de la Norma Normarum.

Los mecanismos democráticos de la revocatoria del mandato y del juicio político, son instituciones que los miembros de la Asamblea Nacional han desarrollado por medio de leyes, la primera en la ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedida en virtud de la primera disposición transitoria de la Constitución del año 2008, y la segunda en la norma que reglamenta el funcionamiento de la Asamblea Nacional, la ley Orgánica de la Función Legislativa.

Leyes que regulan tanto los procedimientos, requisitos, los sujetos pasivos, y causales que deben cumplirse para poder hacer efectivo el uso de dichos mecanismos. Si bien las leyes expedidas por los asambleístas, desenvuelven las normas constitucionales, en varios casos, tienen la finalidad de suplir ciertos vacíos dejados por el constituyente, los cuales se enfatizan a continuación.

3.3.1. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

La ley Orgánica de Participación Ciudadana, es expedida por mandato constitucional, para garantizar los derechos de participación de los ciudadanos, ya sea de forma personal o conjunta, mediante el ejercicio de mecanismos democráticos, tal como la revocatoria del mandato.

El legislador en el artículo 5 de la ley, define a la democracia directa como aquellos instrumentos que propicien el ejercicio del poder soberano de forma directa, entre los cuales se encuentra la revocatoria del mandato (Ley Orgánica de Participación Ciudadana [LOPC], 2010). El pueblo sin intermediario alguno ejerce sus derechos de participación por medio de estos mecanismos democráticos y a través de las urnas, toman decisiones que afectan al Estado.

Si bien el Constituyente del 2008 no establece las causales de la revocatoria en el cuerpo normativo de la Constitución, encarga esa tarea a los legisladores, quienes las instauran por medio de la ley antes mencionada. El artículo 25 de la ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), determina tres causales por medio de las cuales se puede revocar el mandato a una autoridad de elección popular, ya sea por:

- Incumplimiento del plan de trabajo

- Incumplimiento de las disposiciones legales referentes a la participación de los ciudadanos
- Incumplimiento de las funciones y obligaciones plasmadas en Constitución y demás leyes según corresponda.

Con relación a la primera, el vigente código de la Democracia (2009) obliga a los candidatos presidenciales y demás dignidades de elección popular a presentar el plan de trabajo que llevarán a cabo en caso de ser electos y en virtud del cual los ciudadanos harán el seguimiento, considerando que tienen la obligación de presentar ante el organismo correspondiente, la rendición de cuentas fruto de su accionar a lo largo de cada año que transcurra. Por lo que, ante la falta o negligente ejecución de los lineamientos planteados, estarían incurriendo en la primera causal, lo cual sería motivo suficiente para impulsar un proceso revocatorio, sumado a ello la insatisfacción ciudadana a causa de los falaces ofrecimientos por parte de los políticos durante la etapa de campaña electoral, lo que les permitió contar con el respaldo necesario para triunfar en las urnas. No obstante, pese a que existe un descontento generalizado de los ciudadanos para con sus representantes a consecuencia de su defectuosa administración, en el Estado ecuatoriano son escasos los procesos de revocatoria planteados a las autoridades de elección popular, peor aún, si la autoridad es el titular del Ejecutivo.

En lo que respecta a la segunda y tercera causal, son aún más subjetivas que la primera, dado que no se establece una lista taxativa de cuales son las disposiciones legales a las cuales se hace referencia, y más bien se limita a manifestar que ante el incumplimiento de la constitución y la ley en lo referente a los derechos de participación y en el caso de la causal, de las funciones y obligaciones establecidas en las diferentes normas jurídicas, el funcionario infractor podrá ser sujeto pasivo de la revocatoria del mandato. Sin duda estamos frente a causales extensas, en las cuales cualquier accionar podría determinarse como causa para impulsar el proceso, lo cual podría convertirse en un arma para destituir funcionarios y poner en jaque la democracia, por el uso de los mismos mecanismos democráticos establecidos en la Constitución.

En el caso del titular del órgano Ejecutivo, el artículo 147 de la Constitución, define las atribuciones y deberes, que efectuará el Presidente de la República, por lo que, ante su incumplimiento, será susceptible a ser cesado de su cargo vía el proceso revocatorio.

Como es evidente, las causales que el constituyente ha establecido para la revocatoria del mandato, no son objetivas, ni se hallan delimitadas de forma exacta, por lo que son susceptibles de ser manipuladas, no obstante, la realidad es otra, ya que son muy pocos los

procesos que se han impulsado y aún más escasos cuando se trata del Presidente de la República.

En los dos últimos periodos presidenciales en Ecuador, tanto el exmandatario Lenín Moreno, como el actual presidente Guillermo Lasso, pasaron de tener un porcentaje de satisfacción ciudadana considerablemente aceptable, a tener un respaldo ciudadano casi nulo, esto en gran medida porque no se materializaron en acciones sus ofrecimientos de campaña, el expresidente Moreno, durante sus cuatro años de gestión, únicamente cumplió con el 11,4% de su plan de trabajo (La Hora, 2021). A pesar de ello no fue revocado del mandato, el actual mandatario Guillermo Lasso durante los dos años que lleva en el cargo ha tenido que esforzarse mucho para mantenerse, a más de ello, sufrió un intento de revocatoria por la primera causal, sin embargo fue rechazada por el Consejo Nacional Electoral (EL COMERCIO, 2023). No obstante estuvo a punto de ser cesado por medio del juicio político. Estos hechos nos demuestran que el Presidente de la República en el caso ecuatoriano, espontáneamente pierde el respaldo ciudadano, en parte por la pugna entre partidos políticos y en parte por la inconformidad de los mandantes. No obstante, no es común presenciar que su periodo haya sido terminado a causa de la revocatoria del mandato, cuando es evidente el incumplimiento del plan de trabajo y de las obligaciones a él encomendadas por parte del constituyente.

En el año 2011 se reforma la presente ley, agregándole un artículo innumerado subsiguiente al artículo 26, el cual prohíbe de forma expresa a los titulares de los gobiernos autónomos descentralizados a participar en procesos revocatorios en contra de los miembros de la Asamblea Nacional, de igual manera se prohíbe a los miembros del legislativo, en caso de procesos revocatorios contra los titulares de los GADs (LOPC, 2010), la prohibición se extiende a tres etapas del proceso; iniciativa, promoción y campaña. El legislador pretende por medio de esta prohibición evitar controversias entre autoridades que ostentan el poder soberano, teniendo en cuenta que estos funcionarios ejercen gran influencia sobre sus mandantes y más aún cuando el sujeto político impulsor es el Presidente de la República, un alcalde o prefecto.

Otra restricción establecida en la ley, es la que prohíbe a toda persona beneficiaria directa del proceso revocatorio, a participar en la campaña de la misma, ya que de hacer caso omiso a lo expuesto, será susceptible a ser destituida del cargo (LOPC, 2010). Por ejemplo, el vicepresidente de la República, no puede participar en la campaña de revocatoria al presidente, dado que, por mandato constitucional es el vicepresidente, quien reemplaza al presidente ante su ausencia definitiva. Esto en concordancia con el artículo 202.1 del

código de la Democracia (2009) el cual prohíbe a todo servidor público a emplear recursos y bienes del Estado para la campaña de revocatoria, ya que esta, no tiene financiamiento por parte del Estado, en consecuencia, son los promotores quienes tienen que emplear recursos propios para difundir el proceso de revocatoria y así conseguir el apoyo necesario en las urnas.

En lo concerniente al momento oportuno para impulsar el proceso, sujetos pasivos y respaldo a la solicitud de revocatoria, la ley Orgánica de Participación Ciudadana, concuerda con la Constitución del 2008, razón por la cual ya no serán tema de análisis nuevamente.

Para revocar el mandato al Presidente de la República, deben seguirse los siguientes pasos:

1. El sujeto político promotor deberá presentar al Consejo Nacional Electoral (CNE), la solicitud, para formularios de recolección de firmas, la cual deberá estar debidamente motivada y justificada.
2. El CNE para admitir la solicitud deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de identidad del promotor, quien deberá estar habilitado para ejercer esa facultad, conjuntamente con la determinación de los hechos que alegue. Durante la admisión el CNE notificará al presidente, para que en el término de 7 días, impugne documentalmente la solicitud, en cuanto al no cumplimiento de los requisitos mencionados.
3. En el término de 15 días el CNE, decidirá si admite o no a trámite la solicitud de revocatoria del mandato, de ser positiva la resolución, entregará los formularios.
4. Una vez entregados los formularios, el promotor tendrá el plazo de 180 días para recolectar las firmas, las cuales deberán ser en un número igual o superior al 15% de los constantes en el padrón electoral nacional.
5. Transcurrido el plazo, los formularios serán presentados en el CNE para que en el término de 15 días los respaldos sean autenticados.
6. Aprobada la verificación de firmas, el CNE en el término de 3 días, convocará a la revocatoria del mandato, la cual se llevará a cabo en el plazo máximo de 60 días.
7. Luego de que el pueblo se pronuncie en las urnas, se requerirá el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes, para revocar el mandato al presidente.

Si la revocatoria tiene lugar, el primer mandatario inmediatamente será cesado del cargo y reemplazado por el Vicepresidente, quien tomará su lugar por el tiempo restante, concluyendo así el proceso revocatorio de conformidad con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

3.3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa

Una de las principales funciones de control que ostenta la Asamblea Nacional, es la de enjuiciar políticamente al Presidente de la República, cuando hubiera incurrido en cualquiera de las causales establecidas en la Constitución y que ya fueron objeto de análisis dentro de este trabajo de investigación, por lo que en esta sección, se hará referencia al trámite previsto en la ley orgánica de la Función Legislativa del año 2009, la cual prevé lo siguiente;

1. El legislador o bancada, deberá presentar al presidente de la Asamblea Nacional (AN) una solicitud debidamente fundamentada, la cual deberá contener el anuncio de todos los medios de pruebas que dispongan, de conformidad con los cargos que se formulen. Además de ello, la solicitud deberá estar respaldada con la firma de al menos un tercio de los integrantes de la AN.
2. Una vez recibida la solicitud, se correrá traslado al Consejo de Administración Legislativa (CAL) en el plazo de 3 días, con la finalidad de que sea este órgano el encargado de verificar que la solicitud cumpla con los requisitos pre establecidos, en cuyo caso se continuará con el trámite, o en su defecto motivadamente devolverá la solicitud para que sea completada en el plazo de 3 días, de no hacerlo será archivada.
3. Aprobada por el CAL, será remitida a la Corte Constitucional para que emita dictamen y en el caso de ser positivo, en el plazo de 3 días el titular de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento del CAL para proseguir con el trámite. En caso de que la Corte Constitucional no admita la solicitud, el CAL la archivará y notificará a las partes involucradas, es decir peticionarios y Presidente de la República. La Corte Constitucional para emitir el dictamen debe verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y si la infracción que se individualiza, corresponde a una de las causales. En ningún caso la Corte se debe pronunciar sobre la prueba de las infracciones o la responsabilidad de la autoridad.

4. Con el dictamen de admisibilidad, a petición del titular del órgano legislativo, la comisión de Fiscalización y Control Político, avocará conocimiento y sustanciará el proceso, iniciando con la notificación al Presidente de la República, a la cual se adjuntará la solicitud y documentos que la sustente, así como el dictamen de la Corte.
5. En el plazo de 10 días posteriores a la notificación, el primer mandatario deberá presentar su contestación, a la cual acompañará pruebas de descargo. En el mismo plazo, los solicitantes deberán presentar las pruebas anunciadas.
6. Culminado el plazo, con o sin la contestación del primer mandatario, se abrirá una etapa de evacuación de las pruebas, que durará 10 días plazo.
7. Superada esta fase, en el plazo de 10 días, la comisión de Fiscalización y Control Político, emitirá un informe para que sea difundido y contendrá las razones fundamentadas de sí enjuiciar o no al Presidente. Dicho informe deberá ser incorporado en el orden del día para que sea conocido por el pleno de la AN, en la sesión de censura al mandatario.
8. El día señalado en la convocatoria, los asambleístas impulsores del juicio político, realizarán su intervención en el lapso de dos horas en base a las pruebas evacuadas oportunamente. En ejercicio de su derecho a la defensa, el Presidente de la República tendrá tres horas para realizar su alegato, posteriormente, se abrirá una fase de réplica por el lapso de una hora por interviniente.
9. A continuación, el presidente de la AN abrirá el debate entre los asambleístas, quienes tendrán 10 minutos para intervenir y no tendrán derecho a réplica. Terminadas las intervenciones, se convocará al pleno en el plazo de 5 días, para resolver la destitución del Presidente de la República en virtud de las pruebas actuadas por ambas partes.
10. En la sesión del pleno, se decidirá sobre la destitución del mandatario, en cuyo caso será necesario el respaldo de al menos las dos terceras partes de los miembros de la AN, de cumplirse, el presidente será cesado del cargo, de lo contrario, la solicitud será archivada y por los mismos elementos fácticos no podrá proponerse el enjuiciamiento político nuevamente.

De esta forma concluye el procedimiento de juicio político al presidente, llevado a cabo por la Asamblea Nacional como representante del pueblo.

4. Capítulo III. - Aplicación del procedimiento en ecuador.**4.1. La revocatoria del mandato y el juicio político a Guillermo Lasso.**

El actual Presidente de la República del Ecuador, el Señor Guillermo Lasso Mendoza, fue electo mediante el voto popular e inició sus funciones el 24 de mayo del año 2021. Durante las elecciones presidenciales obtuvo el triunfo en segunda vuelta con el apoyo del 52,36% de los votantes (Consejo Nacional Electoral, 2021). Lo cual implicaba el respaldo de más de cuatro millones y medio de ciudadanos ecuatorianos. En el transcurso del primer trimestre de gestión, de acuerdo con la información presentada por la asociación CEDATOS, WIN, Gallup International (2021) el mandatario se situaba en el segundo lugar de presidentes del mundo con mayor aprobación popular, con un porcentaje de aceptación ciudadana del 74,1%. Uno de los presidentes del Ecuador que mayor respaldo ha tenido. Sin embargo, esa aceptación ha disminuido drásticamente hasta llegar al 13.93% al mes de mayo del año 2023 (STATISTA, 2023). Lo cual ha ocasionado que antes de concluir la mitad de su periodo haya padecido dos intentos de ser separado del cargo, uno por medio de la revocatoria del mandato y uno por medio del juicio político, sin embargo, ninguno llegó a concretarse, pero es evidente el descontento de la ciudadanía con su gestión.

Ninguno de los dos procesos para sacar al mandatario de su cargo prosperaron, el primero, a causa de la no justificación documentada de la causal que alegaba el proponente, lo cual ocasionó que la solicitud presentada haya sido rechazada por el Consejo Nacional Electoral (CNE, 2023). Una cuestión importante dentro de la resolución del CNE que inadmite la solicitud de revocatoria, es que plantea la imposibilidad de revocar el mandato al actual Presidente de la República, por medio de la causal primera referente al incumplimiento del plan de trabajo, toda vez, que el plan de trabajo que ha sido presentado por el actual mandatario, está programado para cumplirse en los cuatro años que dura su gestión, por lo que, invocar esta causal sería inadecuada, ya que aún no han transcurrido el periodo en el cual se debe evaluar si el mandatario cumplió o no con sus ofrecimientos de campaña. Es así como una de las causales de revocatoria del mandato se ve invalidada por una estrategia política al momento de inscribir una candidatura.

El juicio político realizado en contra del actual mandatario, tampoco llegó a ejecutarse, pese a que ya se hallaba en una etapa muy avanzada, pues los asambleístas se encontraban debatiendo el informe presentado por la comisión especializada en la que recomendaba el enjuiciamiento de carácter político al presidente Guillermo Lasso por el supuesto cometimiento de delitos que atentan a la eficiencia de la administración pública (PRIMICIAS, 2023). El primer mandatario ya había acudido a la Asamblea Nacional para ejercer su

legítimo derecho a la defensa por los delitos con los que había sido vinculado, por lo que solo quedaba en manos de los miembros del órgano legislativo decidir sobre su permanencia en el cargo, no obstante el titular del ejecutivo por medio del decreto número 741, decidió disolver la Asamblea Nacional por medio de la muerte cruzada (Cañizares, 2023). Ocasionando el inmediato cese de funciones de los asambleístas, deteniendo y culminando así el juicio político que se planteó en su contra, razón por la cual el mecanismo tampoco llegó a hacerse efectivo.

4.1.1. La revocatoria del mandato a Guillermo Lasso, aplicación del procedimiento.

En el Estado ecuatoriano los procesos de revocatoria de mandato al Presidente de la República que se efectivizaron mediante el cese de sus funciones, son inexistentes, no hay un solo caso en que el proceso de revocatoria hubiera llegado a los comicios electorales, es por ello que se realizará un caso simulado de revocatoria del mandato al actual Presidente de la República, en base a las etapas que se hicieron mención en el capítulo anterior, de conformidad con la LOPC.

En el contexto actual, en el caso hipotético de que un ciudadano X pretenda revocar el mandato al Presidente de la República Guillermo Lasso, por haber incurrido en la causal de incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, toda vez que ha hecho caso omiso a lo establecido en el artículo 147, inciso 7 de la norma normarum, al no haber presentado por segundo año consecutivo el informe de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ni mucho menos los objetivos que a de alcanzar en el año siguiente, en virtud de ello el ciudadano X, pretende impulsar un proceso revocatorio, debiendo sobrepasar cada una de las siguientes etapas para conseguir su cometido.

Primera etapa; Solicitud

1. El sujeto político promotor, deberá presentar al Consejo Nacional Electoral (CNE), la solicitud, para los formularios de recolección de firmas, la cual deberá estar debidamente motivada y justificada.

El primer paso que tiene que realizar el ciudadano X, es presentar una solicitud motivada al CNE, alegando que el primer mandatario ha incurrido en la causal tercera prevista en el artículo 25 de la LOPC, para ello deberá adjuntar los documentos que acrediten su identidad y la no concurrencia en algunas de las razones de suspensión de los derechos políticos o de participación previstos en el artículo 14 de la ley Orgánica Electoral (2009). Documentos tales como: la cédula de identidad y ciudadanía, el certificado de haber

participado en las últimas votaciones... Además deberá adjuntar toda la documentación con la que justifique la causal alegada.

2. El CNE para admitir la solicitud deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de: identidad del promotor, quien deberá estar habilitado para ejercer esa facultad, conjuntamente con la determinación de los hechos que alegue. Durante la admisión el CNE notificará al presidente, para que en el término de 7 días, impugne documentalmente la solicitud, en cuanto al no cumplimiento de los requisitos mencionados.
3. En el término de 15 días el CNE, decidirá si admite o no a trámite la solicitud de revocatoria del mandato, de ser positiva la resolución, entregará los formularios.

Una vez presentada, el CNE decidirá si da paso o no a la solicitud para los formularios de firmas en virtud del cumplimiento de los requisitos previstos, a la vez notificará al Presidente de la República, el Sr. Guillermo Lasso, para que se pronuncie al respecto. Culminados los términos establecidos en la ley y aceptada la solicitud por resolución del pleno del CNE, se entregará los formularios de firmas para que el ciudadano X, obtenga el respaldo requerido para el llamado a las urnas.

Segunda etapa; Recolección y verificación de Firmas

4. Una vez entregados los formularios, el promotor tendrá el plazo de 180 días para recolectar las firmas, las cuales deberán ser en un número igual o superior al 15% de los constantes en el padrón electoral nacional.

De conformidad con la información presentada por el CNE, actualmente en el registro electoral nacional se encuentran habilitados para sufragar 13'450.047 personas (CNE, 2022). Por lo que el ciudadano X, tendrá que reunir al menos 2'017.508 firmas, equivalentes al 15%, de los integrantes del registro electoral, para tal efecto dispondrá de 180 días a partir de la entrega de los respectivos formularios.

5. Transcurrido el plazo, los formularios serán presentados en el CNE para que en el término de 15 días los respaldos sean autenticados.

Habiendo conseguido el respaldo necesario y dentro del plazo para el mismo, el ciudadano X deberá presentar los formularios ante el CNE, institución que se encargará de verificar la autenticidad de las firmas, de conformidad con su base de datos. Cabe recalcar que los firmantes no podrán reiteradamente llenar los formularios, ya que las 2 '017.508 o más firmas deben ser de diferentes personas, para que sean válidas.

Tercera etapa; Convocatoria a las urnas y campaña electoral

6. Aprobada la verificación de firmas, el CNE en el término de 3 días, convocará a la revocatoria del mandato, la cual se llevará a cabo en el plazo máximo de 60 días.

Después de que el CNE haya constatado la validez de las firmas, fijará la fecha para que se lleven a cabo los comicios electorales, a más de establecer el periodo de campaña, durante el cual el ciudadano X deberá divulgar el proceso de revocatoria, para lo cual el CNE garantizara espacios equitativos en diferentes medios de comunicación, entre el proponente y el presidente Guillermo Lasso, para que defiendan sus posturas. Según la ley, la campaña electoral debe tener una duración de cuarenta días, y se llevará a cabo hasta dos días antes de la fecha establecida para los comicios electorales.

Cuarta etapa; Elecciones y resultados del escrutinio

7. Luego de que el pueblo se pronuncie en las urnas, se requerirá el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes, para revocar el mandato al Presidente.

En la fecha establecida para las elecciones, el pueblo debe acudir a las urnas para pronunciarse al respecto de la revocatoria del mandato al Presidente de la República. Para lo cual será necesario que el “Sí” al proceso revocatorio tenga el respaldo de al menos 6'725.025 ciudadanos, equivalente a la mayoría absoluta de sufragantes, en cuyo caso, una vez que el 100% de las actas hayan sido escrutadas y el “Sí” haya triunfado, de conformidad con el mandato constitucional, el Presidente de la República Sr. Guillermo Lasso, será destituido del cargo y reemplazado por el actual vicepresidente, el Dr. Alfredo Borrero, quien ejercerá el cargo para completar el periodo presidencial para el cual su predecesor fue electo.

Con el cumplimiento cabal de estas cuatro etapas, el trámite para la revocatoria del mandato habrá culminado, y con la intervención de la ciudadanía en las urnas, habrá prosperado el proceso revocatorio, entendida a esta, como la participación e interés del pueblo en la administración del Estado y no necesariamente como el cese de las funciones del Presidente de la República.

4.1.2. El juicio político a Guillermo Lasso, aplicación del procedimiento

En cuanto al juicio político del Presidente de la República, desde la expedición de la actual Constitución hasta la fecha, tampoco se han realizado enjuiciamientos de carácter político que hubieran llegado a la fase de votación del pleno de la Asamblea Nacional para que se decida si la autoridad se mantiene o no en el cargo. El caso más reciente de juicio político, ha sido el realizado en contra del Presidente Guillermo Lasso en este año 2023 y en virtud del cual se analizará, el procedimiento que se llevó a cabo por parte de los asambleístas solicitantes.

Primera etapa; Solicitud

1. El legislador o bancada, deberá presentar al Presidente de la Asamblea Nacional (AN) una solicitud debidamente fundamentada, la cual deberá contener el anuncio de todos los medios de pruebas que dispongan, de conformidad con los cargos que se formulen. Además de ello, la solicitud deberá estar respaldada con la firma de al menos un tercio de los integrantes de la AN.

En el 16 de marzo del presente año, los asambleístas; Rebeca Veloz, Pedro Zapata, Mireya Pazmiño y Rodrigo Fajardo, presentaron una solicitud motivada de juicio político en contra del Presidente de la República Guillermo Lasso, a la cual acompañaron una serie de documentación como elementos probatorios, además, dicha solicitud fue presentada con el respaldo de otros 59 asambleístas. Teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional estaba conformada por 137 miembros (Asamblea Nacional, 2021). El constituyente establece que la solicitud debe estar respaldada por al menos un tercio de sus integrantes, lo cual equivale a 46 asambleístas, en el caso de la solicitud presentada por los legisladores cumple este primer parámetro, ya que contaban con el apoyo de 59 de sus compañeros, por lo cual pasó el primer filtro

2. Una vez recibida la solicitud, se correrá traslado al Consejo de Administración Legislativa (CAL) en el plazo de 3 días, con la finalidad de que sea este órgano el encargado de verificar que la solicitud cumpla con los requisitos pre establecidos, en cuyo caso se continuará con el trámite, o en su defecto motivadamente devolverá la solicitud para que sea completada en el plazo de 3 días, de no hacerlo será archivada.

El 21 de marzo, el CAL posterior a la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, mediante resolución notificada a los solicitantes, ordenó que la solicitud sea completada en torno a la fundamentación de los cargos atribuidos al Presidente de la República, la cual fue completada por los asambleístas el 23 de marzo y en virtud de la cual el CAL, resolvió favorablemente, dando paso a la Corte Constitucional para que emitiera su dictamen. Podemos evidenciar que los términos establecidos por el constituyente, durante esta primera etapa, se cumplen a cabalidad, a más de que los órganos que deben intervenir en cada etapa del trámite lo hacen sin mayor problema.

Segunda etapa; Requerimiento del dictamen constitucional

3. Aprobada por el CAL, será remitida a la Corte Constitucional para que emita el dictamen y en el caso de ser positivo, en el plazo de 3 días el titular de la Asamblea Nacional pondrá en conocimiento del CAL para proseguir con el trámite. En caso de

que la Corte Constitucional no admite la solicitud, el CAL lo archivará y notificará a las partes involucradas, es decir peticionarios y Presidente de la República. La Corte Constitucional para emitir el dictamen debe verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y si la infracción que se individualiza, corresponde a una de las causales. En ningún caso la Corte se debe pronunciar sobre la prueba de las infracciones o la responsabilidad de la autoridad.

Una vez obtenido el visto bueno del CAL, sobre el cumplimiento de los requisitos, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional, la cual en fecha 24 de marzo y mediante sorteo, la jueza Teresa Nuques avocó conocimiento de la causa, quien presentó el proyecto de dictamen al pleno de la Corte, el 27 del mismo mes y tras no haber sido aprobada, la causa fue sorteada nuevamente y los jueces Richard Ortiz y Ali Lozada, avocarón conocimiento y emitieron el Dictamen No. 1-23-DJ/23, el 29 de marzo de 2023. En virtud del cual se admitió la solicitud de enjuiciamiento político al Presidente Guillermo Lasso por la acusación tercera, relativa al delito de peculado. Con el dictamen positivo de admisibilidad, se supera el segundo filtro establecido por el constituyente y con ello se retorna al órgano legislativo para la continuación del procedimiento.

Tercera etapa; El procedimiento en la Asamblea

4. Con el dictamen de admisibilidad, a petición del titular del órgano legislativo, la comisión de Fiscalización y Control Político, avocará conocimiento y sustanciará el proceso, iniciando con la notificación al Presidente de la República, a la cual se adjuntará la solicitud y documentos que la sustentan, así como el dictamen de la Corte.
5. En el plazo de 10 días posteriores a la notificación, el primer mandatario deberá presentar su contestación, a la cual acompañará pruebas de descargo. En el mismo plazo, los solicitantes deberán presentar las pruebas anunciadas.

En el mismo dictamen de la Corte Constitucional, se ordenó la notificación al CAL, para que prosiga con el trámite previsto para el juicio político. El 31 de marzo el CAL, remitió el expediente a la comisión de Fiscalización y Control Político, para que emitiera el informe que conocería el pleno del órgano legislativo (Sala de Prensa, 2023). A su vez, el 3 de abril la comisión notificó al Presidente de la República para que presente su contestación, además se abrió la etapa de presentación de pruebas, durante la cual, tanto el Presidente de la República, como los asambleístas impulsores, presentaron los medios de pruebas que consideraron pertinentes, los cuales fueron aprobados por la comisión, previo a que se practicarán.

Cuarta etapa; Práctica de pruebas

6. Culminado el plazo, con o sin la contestación del primer mandatario, se abrirá una etapa de evacuación de las pruebas, que durará 10 días plazo.

El Presidente Guillermo Lasso, si remitió a la Asamblea Nacional su respuesta al juicio político y además anunció pruebas de descargo, las mismas cuyas prácticas se realizaron del 18, al 26 de abril, conjuntamente con las pruebas que fueron anunciadas por los interpellantes (Sala de Prensa, 2023). Cumpliendo así el periodo previsto para la práctica de las pruebas.

7. Superada esta fase, en el plazo de 10 días, la Comisión de Fiscalización y Control Político, emitirá un informe para que sea difundido y contendrá las razones fundamentadas de sí enjuiciar o no al presidente. Dicho informe deberá ser incorporado en el orden del día para que sea conocido por el pleno de la AN, en la sesión de destitución del mandatario.

El 6 de mayo, la comisión sesionó para aprobar el informe que recomendaba el juicio político al Presidente Guillermo Lasso, sin embargo, este no contó con los votos suficientes de sus miembros para ser aprobada, por lo que pasó a ser conocida por el pleno de la Asamblea Nacional, quienes en fecha 9 de mayo y con el respaldo de 88 asambleístas, aprobaron la continuidad del enjuiciamiento político al Presidente de la República por el delito de peculado, razón por la cual se continuó su tramitación, y se convocó a las partes para que realicen sus intervenciones en el pleno de la Asamblea Nacional.

Quinta Etapa; Sesión del pleno

8. El día señalado en la convocatoria, los asambleístas impulsores del juicio político, realizarán su intervención en el lapso de dos horas en base a las pruebas evacuadas oportunamente. En ejercicio de su derecho a la defensa, el Presidente de la República tendrá tres horas para realizar su alegato, posteriormente, se abrirá una fase de réplica por el lapso de una hora por interviniente.

El 16 de mayo, sesionó el pleno de la Asamblea Nacional, para escuchar las intervenciones de las partes y posteriormente decidir sobre la censura y destitución del Presidente. Por parte de los interpellantes, los asambleístas Viviana Veloz y Esteban Torres durante dos horas, sustentaron sus medios de pruebas, posteriormente el Presidente Guillermo Lasso, compareció a la Asamblea Nacional para ejercer su derecho a la defensa (Sala de Prensa, 2023). Durante 50 minutos, únicamente presentó un discurso político sin siquiera desvirtuar una de las pruebas que en su contra fueron presentadas por los interpellantes.

9. A continuación, el presidente de la AN abrirá el debate entre los asambleístas, quienes tendrán 10 minutos para intervenir y no tendrán derecho a réplica. Terminadas las intervenciones, se convocará al pleno en el plazo de 5 días, para resolver la destitución del Presidente de la República en virtud de las pruebas actuadas por ambas partes.

Una vez culminado el discurso del Presidente de la República, el titular del órgano Legislativo Virgilio Saquicela, dispuso que se abriera el debate entre los asambleístas que quisiesen intervenir, para lo cual les concedió 10 minutos (Cañizares et al., 2023). Por lo que la sesión debía extenderse hasta el día 17 de mayo, fecha en la cual el presidente de la Asamblea fijaría el día y hora en que se llevaría a cabo la votación. Lo cual no ocurrió, dado que por intermedio del Decreto ejecutivo N° 741, el Presidente de la República disolvió la Asamblea Nacional por medio de la muerte cruzada, cesando así sus funciones de forma inmediata, por lo que el proceso de juicio político se vio interrumpido y no llegó a concretarse.

Sexta Etapa; Votaciones y destitución

10. En la sesión del pleno, se decidirá sobre la destitución del mandatario, en cuyo caso será necesario el respaldo de al menos las dos terceras partes de los miembros de la AN, de cumplirse, el presidente será cesado del cargo, de lo contrario, la solicitud será archivada y por los mismos elementos fácticos no podrá proponerse el enjuiciamiento político nuevamente.

En caso de que el Presidente Guillermo Lasso, no hubiera disuelto la Asamblea Nacional, el titular del órgano legislativo hubiera convocado al pleno, para que se lleve a cabo la votación de los legisladores. Como el constituyente ha previsto, que para la destitución del Presidente de la República es necesario el voto favorable de las dos terceras partes, en este caso al ser 137 asambleístas, se requería el voto a favor de la destitución de al menos 92 de ellos, con lo cual, el Sr. Guillermo Lasso hubiese sido cesado del cargo y reemplazado por el actual vicepresidente, el Dr. Alfredo Borrero, quien ejercería el cargo para terminar el periodo presidencial para el cual su predecesor fue electo.

Sin embargo, esto no aconteció, pero el Ecuador estuvo muy cerca de terminar el periodo presidencial de un presidente por medio del juicio político. No obstante, esta es una hazaña atribuible al propio Guillermo Lasso, ya que al disolver la Asamblea Nacional por medio de la muerte cruzada, automáticamente el Consejo Nacional Electoral, llamó a elecciones anticipadas tanto de legisladores como del presidente y vicepresidente de la República, lo que da como resultado que el mismo presidente haya cesado sus funciones de forma

anticipada, siendo el primer presidente a partir de la expedición de la Constitución del 2008 en salir del cargo sin completar su periodo, demostrando que su gobierno ha sido sumamente inestable y que el poco apoyo que tiene en la actualidad no le permite continuar con sus funciones. Por otro lado, pese a que el actual primer mandatario tiene un porcentaje de aceptación sumamente bajo, el cual se da a partir del año que estuvo en el cargo, no fue separado de la administración pública ni por el juicio político, ni por la revocatoria del mandato, instituciones que están a disposición de la ciudadanía, ya sea de forma directa o por ejercicio de sus representantes, a pesar de la insatisfacción y la falta de capacidad del mandatario para ejercer el cargo.

4.2. Pros y contras en la aplicación de la revocatoria del mandato y juicio político.

Una vez realizado el análisis jurídico de la norma constitucional y las leyes, es menester realizar una comparación entre los mecanismos que fueron objeto de estudio. Ahora bien, como desde un inicio se hizo énfasis, tanto el juicio político como la revocatoria del mandato, dotan de la posibilidad de terminar de forma anticipada el periodo para el cual el Presidente de la República ha sido electo. No obstante la revocatoria del mandato permite que esta facultad sea ejercida directamente por el pueblo, a diferencia del juicio político, en cuyo caso la facultad recae en la Asamblea Nacional, miembros que han sido elegidos democráticamente para que ejerzan la representación de los ciudadanos.

Pese a que la Asamblea Nacional está conformada por un grupo reducido de ciudadanos, aquellos no implica que sea más fácil conseguir el respaldo necesario para la solicitud de enjuiciamiento, que en el caso de la revocatoria del mandato. Sin embargo, considerando que para la solicitud de esta última, se requiere el apoyo de al menos el 15% de los constantes en el padrón electoral a nivel nacional, los legisladores tienen mayor posibilidad de conseguir el respaldo requerido. No obstante esa posibilidad disminuye, cuando el partido político del titular del órgano ejecutivo predomina en el legislativo, transformándose en una barrera que elimina toda probabilidad de enjuiciamiento político al Presidente de la República, por lo que en ese caso y si el descontento de la ciudadanía es general será más asequible conseguir el número de firmas necesario para iniciar un proceso de revocatoria de mandato.

El Consejo Nacional Electoral, es el ente encargado de conocer y tramitar el proceso de revocatoria del mandato, así como de proclamar los resultados fruto de los comicios electorales. En cambio en el juicio político, la entidad encargada de conocer la solicitud así como tramitar y resolver el procedimiento es la Asamblea Nacional. Lo cual es peligroso si

se decide emplear este instrumento como un mecanismo para poner trabas en la gestión de un mandatario, lo cual es peligroso si decide emplearse este instrumento como un mecanismo para poner trabas en la gestión de un mandatario.

Un punto negativo que tiene la revocatoria del mandato, es que en su totalidad las causales son muy subjetivas, en cambio, las causales establecidas para el juicio político, se tratan de infracciones que en su mayoría ya se hallan tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal, por lo que son más objetivas que las establecidas para el primer mecanismo.

Es acertada la decisión del constituyente de establecer el respaldado de mayorías absolutas para que el procedimiento de revocatoria del mandato como de juicio político, se hagan efectivos mediante el cese de funciones del primer mandatario, de tal forma que no sean las minorías disconformes con los resultados de las elecciones presidenciales, las que determinen la separación del cargo del Presidente de la República.

Tanto en el caso de la revocatoria del mandato como en el juicio político, la salida del primer mandatario es de forma inmediata, una vez que se proclamen los resultados ya sean fruto de los escrutinios electorales o de la votación del pleno de la Asamblea Nacional. En ambos casos y por mandato constitucional, será el vicepresidente de la República, quien ante la ausencia definitiva del presidente, lo reemplazará por el tiempo restante para completar el periodo presidencial.

Tabla 5

Revocatoria del mandato; pros y contras

La revocatoria del mandato al Presidente de la República	
Pros	Contras
Una de las principales ventajas, es la incorporación del Presidente de la República como sujeto pasivo del proceso.	El alto porcentaje de respaldo a la solicitud, implica un primer obstáculo al procedimiento.
La decisión de revocar el mandato al funcionario, es una facultad que recae en el pueblo de forma directa.	Los gastos económicos a consecuencia de la campaña del proceso revocatorio son a cuenta de los promotores.
La imposibilidad de que el mismo sujeto político plantea más de una vez el proceso, dificulta que sea manipulado.	Las causales al no ser objetivas, podrían ser susceptibles de manipulación
La prohibición de que funcionarios potencialmente favorecidos intervengan en el proceso, ya que podrían influenciar en los ciudadanos.	Los términos y plazos establecidos para la tramitación del proceso revocatorio, provocan que este sea muy largo. En caso de que la separación del cargo del mandatario sea una inmediata necesidad.
El respaldo de la mayoría absoluta para que la destitución del Presidente se haga realidad y que la decisión no recaiga en manos de pocos ciudadanos.	La decisión de quién va a reemplazar al mandatario, no es una facultad de los mandantes.
La decisión del pueblo es de obligatorio e inmediato cumplimiento.	La recolección de firmas de forma física, implica mucho tiempo, por lo que la implementación de medios electrónicos sería lo ideal.

Nota. Fuente: Elaboración propia

Una de las principales ventajas de la actual Constitución, es la de incluir al primer mandatario como sujeto pasivo del proceso revocatorio, no obstante el constituyente

dificulta su aplicación al volver más riguroso el proceso, a diferencia de los demás funcionarios

Que la facultad revocatoria recaiga en el pueblo es primordial, ya que el pueblo es el que ha colocado a la autoridad en su cargo, así mismo que dicha facultad sea de carácter obligatoria e inmediata ejecución, demuestra que el poder radica en el pueblo y no en sus mandatarios.

Tanto la prohibición de que se plantea por segunda vez el proceso revocatorio, por el mismo promotor, o por los mismos hechos, es un avance de la actual Constitución, ya que impide la activación inadecuada del mecanismo como represalia de sus contrincantes electorales, con el objeto de poner trabas a la gestión del mandatario.

Otro de los avances presentes respecto al mecanismo, es aquella que prohíbe a las personas potenciales beneficiarias del proceso a intervenir en el mismo, ya que de alguna forma sería desleal que participe en la revocatoria de la autoridad que va suplantar. En el caso de la revocatoria planteada al presidente, que el vicepresidente intervenga en la campaña en contra de su binomio electoral, solo demuestra la incapacidad de mantenerse bajo las mismas líneas de su partido político y consecuentemente su incapacidad de ser fiel a sus propuestas con el pueblo.

Por otra parte, el respaldo que debe conseguir el sujeto promotor para iniciar el proceso de revocatoria al presidente, costear los gastos de campaña por su cuenta es uno de los principales obstáculos que representa activar la revocatoria del mandato, ya que el ciudadano promedio no dispone de los recursos necesarios para mantener una campaña de tal magnitud.

Los extensos plazos establecidos para la recolección de firmas y otras etapas del proceso, es un punto negativo de la revocatoria del mandato, toda vez que se requiere celeridad, al momento de sacar a un mal funcionario, claro que siempre se debe respetar la seguridad jurídica.

De igual forma que el pueblo no sea el encargado de elegir a quien ha de reemplazar al presidente cuando ha sido separado del cargo, es un punto negativo que debe ser corregido por medio de una enmienda constitucional.

Tabla 6

Juicio político; pros y contras

El juicio político al Presidente de la República	
Pros	Contras
Es más asequible conseguir el porcentaje de respaldo para la solicitud, al recaer la facultad en un órgano colegiado cuyo número es reducido.	Es una facultad que no recae en el electorado directamente, sino en sus representantes.
Causales más objetivas a diferencia de la revocatoria del mandato.	Conseguir el respaldo suficiente puede ser difícil, ya que en el órgano legislativo cada legislador se rige a sus políticas partidistas.
Pese a que en su mayoría las causales son de carácter penal, no es un requisito de admisibilidad el enjuiciamiento penal previo de la autoridad.	Si el partido político del Presidente predomina en la Asamblea Nacional, será imposible que se inicie un enjuiciamiento político en su contra.
El dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional evita posibles aplicaciones malintencionadas del mecanismo.	El mismo dictamen de la Corte Constitucional, implica un obstáculo para la aplicación del mecanismo.
Permite el careo directo entre los interpellantes y el sujeto pasivo.	El constituyente no establece el momento oportuno en el que es posible iniciar el enjuiciamiento político.
El respaldo requerido para la destitución del presidente es aceptable, considerando la trascendencia de este acontecimiento.	El mismo órgano que conoce la solicitud es quien tramita y resuelve el juicio político. Lo cual podría ser perjudicial.

Nota. Fuente: Elaboración propia

A diferencia del proceso de revocatoria del mandato, la facultad de destituir al presidente por medio del juicio político, la ostenta un órgano colegiado, distinto a quien lo colocó mediante las urnas, sin embargo los asambleístas también son electos por el pueblo por lo que su actuar tiene justificación, sin embargo no deja de ser un contra que tiene este mecanismo democrático, ya que debería ser una decisión del pueblo tanto la de colocar como la de sacar autoridades, más aún si se trata del Presidente de la República, por lo que de igual manera es importante que el pueblo sea quien elija al que reemplazó de la autoridad una vez que ha sido separada de la administración pública.

El juicio político al presidente, llevado a cabo por la Asamblea Nacional permite que exista el careo entre ambos órganos del Estado, toda vez que en el pleno del órgano legislativo, tanto impulsores como sujeto pasivo deben enfrentarse para hacer sus alegatos, lo cual no ocurre en la revocatoria del mandato, y es una gran ventaja del mecanismo democrático.

Si bien uno de los principales pros entorno al juicio político, es que se lleva a cabo por un órgano cuyos integrantes representan una pequeña fracción de la sociedad, también es cierto que esto podría tornarse en un obstáculo, ya que dentro del legislativo cada partido sigue sus lineamientos políticos y ponerse de acuerdo sería algo difícil de lograr, no imposible pero sí muy complicado. Peor todavía se lograr el cometido, si el presidente domina los dos poderes del Estado

De igual forma, el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, es a la vez un pro y contra del mecanismo democrático, ya que representa una ventaja ante la posibilidad de impulsar el proceso sin fundamento, o una desventaja ante la obstaculización de la aplicación del mecanismo por no sobrepasar al dictamen positivo del ente.

Otro punto negativo, es que el mismo ente que conoce, tramita y ejecuta el proceso es la Asamblea Nacional, lo cual podría volverse perjudicial y más aún si el ejecutivo no tiene suficiente respaldo en el legislativo, este mecanismo se convertiría en un instrumento para obstaculizar la administración del mandatario.

Conclusiones

Tras el análisis de la revocatoria del mandato y el juicio político realizado dentro del presente trabajo de investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Primero, tanto la revocatoria del mandato como el juicio político, son mecanismos democráticos que mediante la intervención directa de los ciudadanos en el primer caso o por medio de sus representantes en el segundo, permiten terminar de forma anticipada el periodo para el cual el Presidente de la República ha sido electo, cuando este ya no es apto para seguir ejerciendo sus funciones y ha incurrido en las causales que para tal efecto se ha establecido.

Segundo, el porcentaje de respaldo requerido tanto en la solicitud de iniciativa, como en las votaciones para separar del cargo al Presidente de la República, en el juicio político y en la revocatoria del mandato, cumplen dos funciones; la primera, proteger los intereses de la nación ante una maliciosa aplicación del mecanismo como un método de revancha a la contienda electoral por parte de partidarios opositores al presidente que ha sido democráticamente electo. Y por otro lado, es un obstáculo a la aplicación del mecanismo, en el caso de que minorías pretendan impulsar estos instrumentos democráticos.

Tercero, la presentación fundamentada documentalmente de la solicitud, es un requisito indispensable, puesto que evita la activación de estos mecanismos democráticos con el único afán de poner trabas a la gestión del mandatario.

Cuarta, el funcionario que reemplace al presidente destituido, no es una decisión que recaiga en los ciudadanos, sino que se realiza por mandato constitucional, por lo que es un riesgo para la nación que el vicepresidente sea quien supla al mandatario, ya que al ser parte del binomio presidencial siguen las mismas políticas partidistas.

Quinto, el juicio político en comparación con la revocatoria del mandato, es el mecanismo más rápido, si lo que se pretende es destituir con prontitud al presidente, cuyo accionar representa un riesgo para la administración pública. En cambio la revocatoria del mandato es el mecanismo ideal cuando el presidente mantiene supremacía en los poderes ejecutivo y legislativo, impidiendo la activación del juicio político.

Sexto, cuando existen causales de revocatoria de mandato demasiado subjetivas como en el caso ecuatoriano, aumenta la probabilidad de que se empleen estos mecanismos con la finalidad de poner trabas a la administración del presidente, no obstante tras lo analizado en el caso ecuatoriano, no existe un solo proceso de revocatoria de mandato a dicha autoridad a pesar de que en los últimos años la insatisfacción ciudadana es muy evidente.

Finalmente podemos concluir, que pese a que estos mecanismos democráticos son muy útiles para separar de la administración estatal a presidentes que una vez en el cargo demuestran su ineptitud para ejercerlo, no son aplicadas por la ciudadanía a causa de la desinformación o desinterés en los asuntos del gobierno. Es por ello que deben ser difundidas, a más de establecerse causales taxativas que fomenten la aplicación de estos instrumentos democráticos, de tal forma, que puedan usarse y cumplir con la finalidad por las cuales fueron implementadas por el constituyente, toda vez que en el Estado ecuatoriano las escasas iniciativas que han existido de revocatoria de mandato y juicio político han seguido a cabalidad el procedimiento que el constituyente ha establecido.

Recomendaciones

- La difusión de los mecanismos democráticos que están a disposición de la ciudadanía es un punto importante que se debe considerar, por lo que es imperante que se creen espacios en donde el pueblo participe activamente en el conocimiento de los requisitos y procedimientos, que deben cumplirse para que se hagan efectivos. En esta era tecnológica el uso de los medios digitales y redes sociales son importantes para la divulgación de la información.
- En el caso de la revocatoria del mandato la recolección de firmas para la solicitud implica demasiado tiempo, por lo que es necesario que la entidad correspondiente del CNE establezca mecanismos más tecnológicos que faciliten el cumplimiento de este requisito.
- El Estado debe crear normas técnicas que garanticen el acceso libre y sin repercusión alguna de los mecanismos democráticos que ha establecido en la Constitución, para que aquellos sean usados adecuadamente más no con la finalidad de poner en jaque a la democracia, ya que ante su inobservancia lo único que logrará es que los mecanismos democráticos desaparezcan de la normativa constitucional.

Referencias

- Arévalo, M. (2022). Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018). *Revista Tecnológica ESPOL*, 34(2) 140-154. <https://doi.org/10.37815/rte.v34n2.922>.
- Asamblea Nacional. (2021). *Listado General de Asambleístas 2021-2025*. Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>
- Cabanellas, G. (1976). *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional N* 18, 121-143.
- Campoverde, A. (2012). *La Democracia en el Ecuador y las instituciones que la sustentan*. [Tesis de maestría, Universidad del Azuay]. Dspace de la Universidad del Azuay. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/5331/1/08694.pdf>
- Cañizares, A. (2023, mayo 17). El presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, firma la "muerte cruzada" y disuelve la Asamblea Nacional. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/17/guillermo-lasso-muerte-cruzada-ecuador-juicio-politico-orix/>
- Cañizares, A., Oppenheimer, A., John, T y Pozzebon, S. (2023, mayo 16). Guillermo Lasso se defiende en juicio político: "Pretenden hallarme culpable de aquello que yo mismo he denunciado". CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/16/guillermo-lasso-juicio-politico-ecuador-asamblea-nacional-peculado-orix/>
- CEDATOS, WIN, Gallup International. (2021, septiembre 9). CEDATOS OPINIÓN | APROBACIÓN A MANDATARIOS DE 30 PAÍSES. CEDATOS. <https://cedatos.com/2021/09/09/cedatos-opinion-aprobacion-a-mandatarios-de-30-paises/>
- CNE. (2022, julio 22). 13'450.047 electores están habilitados para sufragar en las Elecciones 2023. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/13450-047-electores-estan-habilitados-para-sufragar-en-las-elecciones-2023/>
- CNE. (2022, julio 4). Entrega de formularios de revocatoria para Presidente de la República fue negada por falta de pruebas y requisitos legales. Consejo Nacional Electoral.

- <https://www.cne.gob.ec/entrega-de-formularios-de-revocatoria-para-presidente-de-la-republica-fue-negada-por-falta-de-pruebas-y-requisitos-legales/>
- Código Orgánico Integral Penal. (2014, 10 de febrero). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 180.
https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2016). Actos y delitos de corrupción. CPCCS.
<https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/Actos-corrupcion.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2021). *RESULTADOS FINALES - ELECCIONES GENERALES 2021 - SEGUNDA VUELTA*.
<https://app01.cne.gob.ec/Resultados20212V>
- Constitución de la República del Ecuador. (1998, 11 de agosto). Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1.
https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial 449.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Diccionario panhispánico del español jurídico. [DPEJ] (2023). Responsabilidad.
Diccionario panhispánico del español jurídico.
<https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad-pol%C3%ADtica>
- Dictamen No. 1-23-DJ/23. (2023, 29 de marzo). Corte Constitucional del Ecuador. (Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz).
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUhLCB1dWIkOidjM2Y0MDgwYy1INjM3LTQ0NTAtYWlyMS01YWE5NTI1Yml5MzgucGRmJ30=
- EL COMERCIO. (2023, abril 5). TCE rechaza el pedido de revocatoria del mandato de Guillermo Lasso. *EL COMERCIO*.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/tce-rechaza-revocatoria-mandato-guillermo-lasso.html>
- García, J. G. (2008). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos. *Sociedad y Política*, 77-96.

- Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. (2022). Portal Político del Ciudadano. INEP A.C. <http://www.inep.org/diccionario-de-administracion-publica/r/rep-rum/revocacion-del-poder-recall>
- Jiménez, W. (2001). Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios. *Territorios*, 35-48.
- La Hora. (2021, julio 6). Lenín Moreno cumplió el 11,4% de su plan de trabajo. *La hora*. <https://www.lahora.com.ec/pais/lenin-moreno-informe-rechazo/>
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2009, 27 de julio). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 642. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010, 20 de abril). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 175. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. (2009, 27 de abril). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 578. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf>
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009, 22 de octubre) Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 52. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica* (pp. 13-62). Prometeo Libros.
- Martínez, E. (2013). Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?. *Reflexión Política* (15). 84-96.
- Mocoroa, J. (2018). Juicio político (Impeachment). *Euconomia. Revista en Cultura de la Legalidad* (14), 262-273.
- Moreno, J. (2014). *Módulo de Derecho Administrativo II*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Olmos, J. (2019). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador como derecho de Participación consagrado en la Constitución del 2008. Alcances y limitaciones* [Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca]. Repositorio Institucional Universidad de Cuenca

- <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/33638/1/Trabajo%20de%20Titulaci%c3%b3n.pdf>
- Pacheco, A. (2019). *“La institución del Juicio Político en la Constitución de la República del 2008: Análisis de caso”* [Tesis de pregrado, Universidad del Azuay]. Dspace de la Universidad del Azuay. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/8918/1/14566.pdf>
- Pérez, A. (2016). Juicio político, cultura legal y escudo popular. *SAAP*, 11-33.
- PRIMICIAS. (2023, marzo 2). Comisión legislativa recomienda juicio político contra el presidente Lasso. *PRIMICIAS*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/actualizacion-comision-caso-encuentro-juicio-politico-lasso/>
- Rivera, J. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, 06 (02) 1-42. <https://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf>
- Sala de Prensa. (2023, 17 de abril). *Este martes inicia la recepción de pruebas testimoniales dentro del juicio político al Presidente de la República*. Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/89327-este-martes-inicia-la-recepcion-de-pruebas-testimoniales>
- Sala de Prensa. (2023, 31 de marzo). *Comisión de Fiscalización recibió expediente de juicio político contra el Presidente de la República*. Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/88848-comision-de-fiscalizacion-recibio-expediente-de-juicio>
- Sala de Prensa. (2023, 9 de mayo). *Pleno de la Asamblea dispone continuar el juicio político al Presidente de la República*. Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/89959-pleno-de-la-asamblea-dispone-continuar-el-juicio>
- Sanchez, J. (1998). *Análisis crítico del sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Segarra, E y Vázquez, M. (2011). *“Mecanismos de participación ciudadana directa previstos en la Constitución de 2008”* [Tesis de pregrado, Universidad del Azuay]. Dspace de la Universidad del Azuay. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/5337/1/08687.pdf>

- Serrafero, M y Eberhardt, M. (2016). Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad*, 54 (2) 497-519.
- STATISTA. (2023, mayo 19). Evolución del porcentaje de aprobación de la gestión del presidente Guillermo Lasso en Ecuador de mayo de 2022 a mayo de 2023. *STATISTA*.
<https://es.statista.com/estadisticas/1385589/guillermo-lasso-aprobacion-sobre-su-gestion-en-ecuador/>
- Tribe, L. (2000). *American Constitucional Law*, 3erd. Ed. New York: Foundation Press.
- Uribe, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. *Estudios Políticos*, (48) 179-200.
- Vanegas, J. (2016). *LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL ECUADOR, COMO UNA EXPRESIÓN DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA*. [Tesis de Maestría, Universidad del Azuay]. Dspace de la Universidad del Azuay. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/12754.pdf
- Velasco, L. (2020). *Análisis evolutivo de la aplicación del juicio político en el Ecuador Comparación entre las constituciones de 1998-2008* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. UASB-DIGITAL Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7604/1/T3307-MDACP-Velasco-Analisis.pdf>
- Verdugo, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del continente Americano* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. UASB-DIGITAL Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/771/1/T519-MDE-Verdugo-La%20Revocatoria%20del%20Mandato%20en%20el%20Ecuador%2c%20pa%c3%adses%20de%20la%20CAN%20y%20del%20....pdf>
- Welp y Serdült. (2011). *¿Jaque a la representación?* En Y. Welp, *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina* (págs. 145-169). FLACSO MÉXICO